This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

Informazioni su questo libro

Si tratta della copia digitale di un libro che per generazioni è stato conservata negli scaffali di una biblioteca prima di essere digitalizzato da Google nell'ambito del progetto volto a rendere disponibili online i libri di tutto il mondo.

Ha sopravvissuto abbastanza per non essere più protetto dai diritti di copyright e diventare di pubblico dominio. Un libro di pubblico dominio è un libro che non è mai stato protetto dal copyright o i cui termini legali di copyright sono scaduti. La classificazione di un libro come di pubblico dominio può variare da paese a paese. I libri di pubblico dominio sono l'anello di congiunzione con il passato, rappresentano un patrimonio storico, culturale e di conoscenza spesso difficile da scoprire.

Commenti, note e altre annotazioni a margine presenti nel volume originale compariranno in questo file, come testimonianza del lungo viaggio percorso dal libro, dall'editore originale alla biblioteca, per giungere fino a te.

Linee guide per l'utilizzo

Google è orgoglioso di essere il partner delle biblioteche per digitalizzare i materiali di pubblico dominio e renderli universalmente disponibili. I libri di pubblico dominio appartengono al pubblico e noi ne siamo solamente i custodi. Tuttavia questo lavoro è oneroso, pertanto, per poter continuare ad offrire questo servizio abbiamo preso alcune iniziative per impedire l'utilizzo illecito da parte di soggetti commerciali, compresa l'imposizione di restrizioni sull'invio di query automatizzate.

Inoltre ti chiediamo di:

+ *Non fare un uso commerciale di questi file* Abbiamo concepito Google Ricerca Libri per l'uso da parte dei singoli utenti privati e ti chiediamo di utilizzare questi file per uso personale e non a fini commerciali.

+ *Non inviare query automatizzate* Non inviare a Google query automatizzate di alcun tipo. Se stai effettuando delle ricerche nel campo della traduzione automatica, del riconoscimento ottico dei caratteri (OCR) o in altri campi dove necessiti di utilizzare grandi quantità di testo, ti invitiamo a contattarci. Incoraggiamo l'uso dei materiali di pubblico dominio per questi scopi e potremmo esserti di aiuto.

+ *Conserva la filigrana* La "filigrana" (watermark) di Google che compare in ciascun file è essenziale per informare gli utenti su questo progetto e aiutarli a trovare materiali aggiuntivi tramite Google Ricerca Libri. Non rimuoverla.

+ *Fanne un uso legale* Indipendentemente dall'utilizzo che ne farai, ricordati che è tua responsabilità accertati di farne un uso legale. Non dare per scontato che, poiché un libro è di pubblico dominio per gli utenti degli Stati Uniti, sia di pubblico dominio anche per gli utenti di altri paesi. I criteri che stabiliscono se un libro è protetto da copyright variano da Paese a Paese e non possiamo offrire indicazioni se un determinato uso del libro è consentito. Non dare per scontato che poiché un libro compare in Google Ricerca Libri ciò significhi che può essere utilizzato in qualsiasi modo e in qualsiasi Paese del mondo. Le sanzioni per le violazioni del copyright possono essere molto severe.

Informazioni su Google Ricerca Libri

La missione di Google è organizzare le informazioni a livello mondiale e renderle universalmente accessibili e fruibili. Google Ricerca Libri aiuta i lettori a scoprire i libri di tutto il mondo e consente ad autori ed editori di raggiungere un pubblico più ampio. Puoi effettuare una ricerca sul Web nell'intero testo di questo libro da `http://books.google.com`

NYPL RESEARCH LIBRARIES
3 3433 00603115 1

LA LEGGE

SULLA

AMMINISTRAZIONE COMUNALE E PROVINCIALE

(4 maggio 1898, n. 164)

COMMENTATA

DA

GIUSEPPE SAREDO

Senatore del Regno — Presidente del Consiglio di Stato

Seconda edizione intieramente riordinata e posta in relazione con le nuove leggi, la dottrina e la giurisprudenza.

VOLUME VII.

Della finanza e contabilità comunale — Della vigilanza ed ingerenza governativa e delle attribuzioni della Giunta provinciale amministrativa sull'Amministrazione comunale — Disposizioni generali per l'Amministrazione comunale.

COMMENTO AGLI ARTICOLI **158** A **204.**

TORINO

UNIONE TIPOGRAFICO-EDITRICE

ROMA — NAPOLI — MILANO

1906

LA LEGGE

SULLA

AMMINISTRAZIONE COMUNALE

E PROVINCIALE

VII.

della Giunta al segretario, il quale restituisce l'ordine quando le carte gli vengono ritornate.

Il segretario è responsabile della custodia e dell'uso del bollo comunale.

Art. 111. Tutti i beni di qualsiasi natura delle Provincie e dei Comuni devono essere inventariati in conformità degli articoli 158 e 234 della legge.

L'inventario dei beni di uso pubblico consiste in uno stato descrittivo dei medesimi.

Quello dei beni patrimoniali immobili, da farsi in appositi registri di consistenza, deve contenere le seguenti indicazioni:

a) il luogo, la denominazione, l'estensione, la qualità ed i connotati catastali;

b) i titoli di provenienza;

c) l'estimo o il reddito imponibile, la rendita annuale media, decennio per decennio, e il valore fondiario approssimativo;

d) le servitù e gli oneri di cui sono gravati;

e) l'uso speciale cui sono addetti.

I registri di consistenza devono presentare la distinzione dei beni fruttiferi dagli infruttiferi.

I diritti, le servitù e le azioni, che per l'art. 415 del Codice civile sono considerati come beni immobili, sono annotati insieme col relativo fondo, e vengono descritti a parte quando non riguardino immobili di demanio pubblico comunale o provinciale.

Tutti gli oggetti mobili, a qualunque categoria appartengano, devono essere dati in consegna al segretario o ad altro impiegato in pianta, che ne sarà responsabile, per mezzo di inventari dimostranti:

1° la designazione degli stabilimenti o dei locali in cui si trovano;

2° la loro denominazione secondo la diversa natura e specie;

3° la quantità o il numero secondo le varie specie;

4° il valore determinato in base al prezzo di acquisto, ove non sia altrimenti stabilito.

I diritti e le azioni che, per l'art. 418 del Codice civile, sono considerati come beni mobili, sono descritti a parte.

Tutti gli aumenti e le diminuzioni, che si avverano nel valore e nella consistenza dei beni, devono essere registrati nell'inventario.

1-2. Contenuto di questo capo. — 3. Richiamo al regolamento comunale. — 4. Classificazione dei beni comunali: rinvio al § 1 del commento all'articolo successivo. — 5-6. Importanza dell'inventario: come si divide. — 7. Inventario dei beni: se si estenda ai beni di uso pubblico. — 8. Come si fa l'inventario di questi beni. — 9. Demani civici e promiscuità. — 10. Strade e piazze. — 11. Beni patrimoniali. — 12. Beni immobili. — 13. Titoli, carte, ecc. — 14. Inventario dei beni mobili. — 15. Beni mobili destinati ad uffici o servizi pubblici. — 16-18. Norme per l'inventario. — 19. Revisione degli inventari. — 20. Responsabilità che nascono dalla tenuta degli inventari. — 21. Gestione del patrimonio immobiliare del Comune. — 22. Mancanza di sanzioni per la protezione del patrimonio dei Comuni.

1. Venne giustamente osservato l'errore commesso nel fondere in un solo capo le disposizioni concernenti la gestione del patrimonio e quelle relative alla contabilità. Ma più giusta e più grave censura merita il legislatore per avere provveduto in modo tanto insufficiente così all'una come all'altra materia, lasciando alle incertezze della giurisprudenza la soluzione di ardue questioni, che le legislazioni di quasi tutti gli Stati civili hanno sapientemente regolate. Nè si può dire che a colmare la deplorata insufficienza valgano le poche disposizioni del regio decreto 6 luglio 1890, ora trasfuse nel Regolamento 19 settembre 1899.

A provvedere in qualche misura a tale insufficienza cureremo, nel commento a questo capo VII del titolo II della legge, di richiamare le diverse disposizioni di legge che possono considerarsi come complemento degli art. 158 e seguenti, nonchè i dettati della dottrina e della giurisprudenza.

2. L'art. 158 dispone:

1° che in ogni Comune si deve formare un esatto inventario di tutti i beni comunali;

2° che deve egualmente farsi in ogni Comune un inventario di tutti i titoli, atti, carte e scritture che si riferiscono al patrimonio comunale ed alla sua amministrazione;

3° che questi inventari debbono essere riveduti in ogni cambiamento di sindaco;

4° che quando succeda qualche variazione nel patrimonio comunale, debbono farsi nell'inventario le occorrenti modificazioni;

5° che gli inventari e successive aggiunte e modificazioni devono essere trasmessi per copia al prefetto o rispettivamente al sotto-prefetto.

3. Tali prescrizioni sono integrate dagli art. 45 e 111 del Regolamento comunale che riferiamo sopra in calce al testo del presente articolo, del quale debbono considerarsi come parte integrale.

4. A spiegare chiaramente le disposizioni dell'art. 158, sarebbe necessario premettere una sommaria notizia sulla classificazione dei beni dei Comuni. Ma questa distinzione trova sede più adatta sotto l'art. 159; ed è perciò che rimandando i lettori al commento di quell'articolo, qui daremo come presupposti i criteri di siffatta classificazione.

5. L'importanza dell'inventario prescritto dalla legge apparisce chiara a chi pensi che esso conserva memoria di tutte le attività e passività patrimoniali del Comune. È quindi un elemento di primaria necessità così per la conservazione del patrimonio comunale, come per la certezza dei diritti stabiliti a favore del Comune o dei terzi. Per verità, se si riflette che il patrimonio immobiliare dei Comuni è per molti ben poca cosa, potrebbe trovarsi forse superfluo l'inventario; ma prescindendo dal considerare che, sia molto o poco ciò che possiede il Comune, è sempre necessario che di esso consti in modo normale e certo, è altresì da avvertire che l'inventario contiene la descrizione non solo delle attività immobiliari, ma di tutte le pertinenze mobiliari ed immobiliari dell'ente comune, ed anche dei suoi diritti, crediti ed azioni.

6. È così già detto quali sono i beni che debbono trovar posto nell'inventario. — Occorre adesso esaminare come nell'inventario i beni stessi debbono venire classificati. — L'articolo 158 della legge si limita a richiedere due inventari: il primo è quello di *tutti i beni* comunali, mobili ed immobili; il secondo è quello di tutti i titoli, atti, carte e scritture, che si riferiscono al patrimonio comunale ed alla sua amministrazione. Due sono adunque gl'inventari: quello dei beni e quello dei titoli.

7. Ragioniamo del primo inventario. Debbono in esso comprendersi solamente i beni patrimoniali, oppure anche quelli di uso pubblico? Risponde l'art. 111 del regolamento 19 settembre 1899 che prescrive l'inventario di tutti i beni di *uso pubblico e patrimoniali.*

8. Come deve esser fatto l'inventario dei beni di uso pubblico? L'art. 111 del regolamento prescrive che basta uno stato descrittivo dei medesimi. Quindi delle strade, piazze, giardini pubblici, fontane, basterà fare la semplice descrizione, senza enunciare per essi tutte quelle particolari determinazioni che sono prescritte pei beni patrimoniali. E la ragione di questo diverso trattamento è ben chiara. I beni patrimoniali possono vendersi od affittarsi: è quindi necessario tener nota di tutti quegli elementi che possono essere richiesti a stabilire il loro valore venale o il valore locativo. Ma i beni di uso pubblico non possono alienarsi; quindi tante minute determinazioni sarebbero per essi superflue. Se però un immobile di uso pubblico perda tale sua destinazione e passi nella categoria dei patrimoniali, ragion vuole che sia subito compreso nel registro di questi beni, con tutte le indicazioni ivi prescritte. Tale sarebbe il caso di una strada comunale che cessi di essere classificata.

9. Dei demani civici e promiscuità, ossia dei beni, il cui godimento spetta alla generalità degli abitanti del Comune *uti cives*, deve farsi un semplice stato descrittivo, come per quelli di uso pubblico, oppure la particolareggiata determinazione voluta pei beni patrimoniali? Sembra che essi vadano più naturalmente compresi nella prima categoria: di essi non è sempre possibile determinare tutti gli estremi indicati, come, ad esempio, la rendita annuale.

10. Fra i beni di uso pubblico debbono comprendersi e registrarsi separatamente le strade comunali e quelle soggette a servitù pubblica, a norma dell'art. 16 della legge 20 marzo 1865, allegato *F*, sui lavori pubblici. Giusta la legge stessa, fatto dalla Giunta municipale, nel termine assegnato nell'articolo 17, l'elenco di queste strade, deliberato poi dal Consiglio

e omologato dal prefetto, ogni aggiunta che gli si faccia ed ogni soppressione di strade deve eseguirsi con le norme prescritte dal citato art. 17 (art. 18). Deve pure tenersi conto delle strade vicinali, che sono soggette alla vigilanza delle autorità comunali (art. 19).

11. Passiamo a dire dell'inventario dei beni patrimoniali propriamente detti. Questi sono mobili od immobili; e degli uni e degli altri si fanno due inventari distinti. La distinzione tra i beni mobili ed immobili è data dagli art. 407 e seg., e 416 e seg. del Codice civile, alle quali disposizioni bisogna completamente riferirsi.

12. L'inventario degli immobili riguarda una doppia classe di beni: 1° immobili per natura o per destinazione; 2° immobili per l'oggetto a cui si riferiscono (diritti ed azioni relativi ad immobili). Nell'inventario dei beni immobili per natura (che comprende anche quelli che la legge considera come immobili, attesa la loro destinazione a servizio di un immobile) i beni sono inventariati in apposito registro di consistenza, con le indicazioni prevedute nell'art. 111 del regolamento comunale. Esse sono:

a) il luogo, la denominazione, l'estensione, la qualità e i connotati catastali;

b) i titoli di provenienza;

c) l'estimo, o il reddito imponibile, la rendita annuale media, decennio per decennio, ed il valore fondiario approssimativo;

d) le servitù, i pesi e gli oneri di cui sono gravati:

e) l'uso speciale cui sono addetti.

Questo inventario deve presentare in due parti distinte i beni fruttiferi e gli infruttiferi. Il criterio per distinguere gli uni dagli altri è fornito, non dalla circostanza meramente accidentale che i beni diano o no una rendita nel momento in cui viene fatto l'inventario, ma dalla capacità loro di produrre una rendita, e dalla destinazione che ad essi è data per conseguire tale scopo. Quindi un tratto di strada comunale che abbia perduta la sua destinazione deve considerarsi infruttifero, finchè non sia ridotto a terra coltivabile;

si ritiene fruttifero allorchè diventi suscettibile di cultura, sebbene non sia stato ancora posto effettivamente a cultura, nè dato in affitto.

13. Diciamo ora della seconda classe dei beni patrimoniali immobiliari. Essa comprende i diritti, le servitù e le azioni che, per l'art. 415 del Codice civile, sono considerate come beni immobili. L'art. 111 del regolamento comunale prescrive che tali diritti siano annotati nei registri di consistenza del patrimonio immobiliare, insieme col relativo fondo, e vengano descritti a parte, quando non riguardino immobili di demanio pubblico comunale (o provinciale).

Questo articolo è una riproduzione dell'art. 13 del regolamento di contabilità dello Stato del 4 maggio 1885 e, come quell'articolo, ha il difetto di non tener conto, nell'ultimo suo inciso, della differenza fondamentale, nella legge di contabilità, tra beni demaniali e beni patrimoniali: così quest'articolo dimentica la differenza posta dalla legge tra beni di uso pubblico e beni patrimoniali del Comune. E per vero, poichè nello stesso art. 111 del regolamento si tratta di beni *patrimoniali*, riescono inopportune le parole: *quando non riguardino immobili di demanio pubblico.*

14. I beni mobili sono di due categorie, cioè: 1ª mobili destinati ad un servizio comunale; 2ª diritti ed azioni che, per l'art. 415 del Codice civile, sono considerati come beni mobili. I primi sono descritti in una prima parte dell'inventario, gli altri nella seconda parte. Circa i primi il citato articolo 111 prescrive che l'inventario debba dimostrare:

a) la designazione degli stabilimenti o dei locali in cui si trovano;

b) la loro denominazione secondo la diversa natura e specie;

c) la quantità o numero, secondo le varie specie;

d) il valore determinato in base al prezzo d'acquisto, ove non sia altrimenti stabilito. Quindi, ad esempio, se si tratta di derrate, il valore è determinato dalle mercuriali; se di titoli del Debito pubblico, il valore viene determinato dai listini di borsa.

omologato dal prefetto, ogni aggiunta che gli si faccia ed ni soppressione di strade deve eseguirsi con le norme pre-ritte dal citato art. 17 (art. 18). Deve pure tenersi conto elle strade vicinali, che sono soggette alla vigilanza delle utorità comunali (art. 19).

11. Passiamo a dire dell'inventario dei beni patrimoniali propriamente detti. Questi sono mobili od immobili: e degli uni e degli altri si fanno due inventari distinti. La distinzione tra i beni mobili ed immobili è data dagli art. 407 e seg., e 416 e seg. del Codice civile, alle quali disposizioni bisogna completamente riferirsi.

12. L'inventario degli immobili riguarda una doppia classe di beni: 1° immobili per natura o per destinazione: 2° immobili per l'oggetto a cui si riferiscono (diritti ed azioni relativi ad immobili). Nell'inventario dei beni immobili per natura (che comprende anche quelli che la legge considera come immobili, attesa la loro destinazione a servizio di un immobile) i beni sono inventariati in apposito registro di consistenza, con le indicazioni prevedute nell'art. 111 del regolamento comunale. Esse sono:

a) il luogo, la denominazione, l'estensione, la qualità e i connotati catastali;

b) i titoli di provenienza;

c) l'estimo, o il reddito imponibile, la rendita annua media, decennio per decennio, ed il valore fondiario approssimativo;

d) le servitù, i pesi e gli oneri di cui [illegible] gravat

e) l'uso speciale cui sono addetti.

Questo inventario deve presentare in d[illegible] ti dist beni fruttiferi e gli infruttiferi. Il criteri[illegible] distin gli uni dagli altri è fornito, non dalla circo[illegible] accidentale che i beni diano o no una re[illegible] in cui viene fatto l'inventario, ma dall[illegible] produrre una rendita, e dalla destinazione [illegible] per conseguire tale scopo. [illegible] un tra[illegible] nale che abbia perduta la [illegible]stina[illegible] rarsi infruttifero, finchè non [illegible]otto[illegible]

15. Circa i beni mobili occorre accennare fin d'ora agli effetti della distinzione contemplata dall'art. 111 del regolamento comunale, della quale ci occuperemo più oltre, bastando per ora avvertire che i mobili destinati agli uffici e servizi pubblici non possono considerarsi come patrimoniali, ma che per la loro destinazione vanno compresi fra quelli di uso pubblico: non sono quindi soggetti alle norme regolatrici dei beni che formano il patrimonio del Comune.

16. L'inventario contiene la descrizione di tutte le attività del Comune. Ma quando si voglia determinare la vera ed effettiva consistenza del patrimonio comunale, occorre determinare le passività. Ora queste non risultano dall'inventario; e perciò l'art. 144 del regolamento comunale 19 settembre 1899 prescrive che al conto consuntivo dell'amministrazione comunale debba essere allegato il conto generale del patrimonio del Comune, colle variazioni che hanno subite le *attività* e *passività* disponibili, ed i beni immobili, mobili e titoli di credito, in relazione a qualunque causa.

17. Oltre all'inventario dei beni, l'art. 158 della legge, nel suo secondo alinea, prescrive l'inventario delle scritture, ossia di *tutti i titoli, atti*, carte e scritture che si riferiscono al patrimonio comunale ed alla sua amministrazione. Non deve tale inventario confondersi col protocollo d'ufficio o con i registri d'archivio, in cui si comprendono tutte le note od atti relativi ai diversi affari di amministrazione locale, ma è un registro speciale dei titoli ed atti relativi al patrimonio, allo scopo di assicurare i diritti del Comune.

18. Intorno alla forma degl'inventari, troviamo altre norme completive nel regolamento 19 settembre 1899. L'articolo 45 del regolamento dispone che gli inventari debbano essere vidimati dal sindaco e dal segretario. E per assicurare la regolare esecuzione dei precetti di legge, il prefetto od il sotto-prefetto deve verificare se esso, e le successive aggiunte e modificazioni, siano compilate con esattezza e fare alle amministrazioni comunali le opportune osservazioni, con piena facoltà di mandare un commissario nel Comune per tale

compilazione, quando l'amministrazione comunale continui nelle sue riluttanze.

19. La legge ed i regolamenti sopra citati contengono anche opportune norme in ordine alla revisione degl'inventari. L'inventario non è un registro che, fatto una volta, debba riporsi da parte: esso esige una continua ed accurata revisione, per riportare tutte le modificazioni che, per aumento o diminuzione, si verifichino nella consistenza dei beni in esso compresi. Questo lavoro vuole una severa sorveglianza per rispondere al fine. Oltre quindi alla revisione affidata in via normale agli uffici di Prefettura, la quale, forse perchè indiretta, non dà troppo frequentemente esempi di esercizio, sono disposte altre cautele: ed è perciò che l'art. 158 della legge nel terzo capoverso statuisce che gl'inventari debbano essere riveduti ad ogni cambiamento di sindaco, per modo che, ad epoca fissa, si è sicuri che una revisione debba aver luogo. Oltracciò, ad assicurare che gl'inventari siano fatti, e che delle modificazioni che si verificano in essi sia tenuta ragione, è prescritto nello stesso art. 158 che gl'inventari e le successive aggiunte e modificazioni siano trasmesse per copia al prefetto o rispettivamente al sotto-prefetto. Per tal modo si ha una triplice revisione: 1ª quella che il prefetto e il sotto-prefetto può sempre esercitare per mezzo di commissario; 2ª quella che ha luogo ad ogni cambiamento di sindaco; 3ª quella che ha luogo mediante la spedizione delle copie degli inventari e delle loro aggiunte o modificazioni.

A suggello di tutto ciò, sta la presentazione annuale del conto patrimoniale al Consiglio comunale, da cui, con la deliberazione di approvazione, è trasmesso all'autorità prefettizia pel visto ordinario.

20. Quali responsabilità nascono dalla tenuta degl'inventari e dalla gestione del patrimonio comunale? Rispondiamo a questa generale questione con una distinzione: circa la tenuta degl'inventari e la conservazione dei titoli patrimoniali, la responsabilità è tutta propria del sindaco e del segretario: rispondono solidalmente, di quanto si riferisce alla gestione del patrimonio mobiliare, i consegnatari. Quindi del danaro

in cassa risponde l'esattore o il tesoriere; e di tutti gli altri mobili o valori risponde quell'impiegato municipale a cui siano dati in consegna, a termini dell'art. 111 del regolamento 19 settembre 1899.

21. Circa poi la gestione del patrimonio immobiliare, non si possono dare regole generali. La responsabilità è in generale propria di quegli amministratori comunali, i quali per la loro colpa o negligenza abbiano danneggiato o compromesso i diritti patrimoniali del Comune. Una maggior determinazione non sarebbe possibile in teoria, attesa la infinita varietà delle ipotesi che potrebbero verificarsi.

22. Senonchè l'esperienza, pur troppo, insegna quanto inefficaci siano le sanzioni della legge circa le responsabilità che derivano dalle prescrizioni relative al patrimonio comunale. Con tanto lusso di vigilanza e di tutela, il fatto è che il patrimonio della maggior parte dei Comuni si va dissipando: prefetti e sotto-prefetti, assorbiti da altre preoccupazioni, non curano affatto questa parte importante del loro ufficio; e a loro scusa, se non a loro giustificazione, essi possono disgraziatamente invocare l'incredibile insufficienza del personale contabile delle Prefetture: di quel personale che dovrebbe essere l'elemento più prezioso in mano a chi esercita la vigilanza sulle amministrazioni locali, e che è invece il più negletto e il meno considerato. Qui bisogna ricercare una delle cause, se non la precipua, del disordine che regna nell'azienda dei Comuni.

Art. 159 (Testo unico, art. 141). — **I beni comunali devono di regola essere dati in affitto.**

Nei casi però in cui lo richieda la condizione speciale dei luoghi, il Consiglio comunale potrà ammettere la generalità degli abitanti del Comune a continuare il godimento in natura del prodotto dei suoi beni, ma dovrà formare un regolamento per determinare le condizioni dell'uso, ed alligarlo al pagamento di un corrispettivo.

SOMMARIO. — § 1. Classificazione dei beni comunali. — § 2. Dell'obbligo di dare in affitto i beni comunali. — § 3. A quali condizioni debbono darsi in affitto i beni comunali. — § 4. Carattere del diritto di godimento in natura dei beni comunali.

§ 1. — Classificazione dei beni comunali.

23. Beni dei Comuni. — 24-25. Classificazione di detti beni. — 26. Il Codice civile e i beni comunali. — 27-28. Disposizioni legislative sui beni comunali. — 29-30. Beni d'uso pubblico per natura: regole determinative. — 31. Beni d'uso pubblico per destinazione. — 32. Beni patrimoniali. — 33. Effetti di questa triplice qualificazione. — 34. Enunciazione indicativa dei beni di uso pubblico per natura. — 35. Enunciazione dei beni d'uso pubblico per destinazione. — 36. Dei redditi delle imposte, delle concessioni e dei beni patrimoniali. — 37. Come e da chi si opera il passaggio dei beni comunali da una classe ad un'altra.

23. Poichè i Comuni e le Provincie, come lo Stato, hanno beni di uso pubblico e beni patrimoniali, è necessario esaminare il carattere degli uni e degli altri. Abbiamo già dato, nel commento all'art. 126, n. 7, una indicazione sommaria dei principî ai quali si informa su questa materia la nostra legislazione. Nel commento del precedente art. 158 ci siamo limitati ad alcune osservazioni, rinviando al commento del presente articolo, come a sede più adatta, l'esposizione dei principî predetti. Veniamo ora a soddisfare l'impegno assunto con l'esaminare, in base alla legislazione, alla dottrina e alla giurisprudenza, la grave ed agitata questione di una classificazione metodica dei beni comunali.

24. In un breve studio pubblicato alcuni anni fa (1) ci siamo occupati della questione e, in contrapposto ai beni patrimoniali, abbiamo distinto due classi di « beni di uso pubblico », e cioè, quelli che sono tali per la loro natura, e quelli che lo sono per destinazione. Questa classificazione essendo stata sanzionata dall'accordo della dottrina e della giurisprudenza, non parrà inopportuno che sia qui ripetuta.

25. I beni comunali sono adunque da distinguersi nel modo seguente:

1° beni di uso pubblico per natura;

---

1 SARRIDO, *Classificazione giuridica dei beni comunali* (*Legge*, 1877, VII, pag. 147 e seg.).

2° beni del demanio comunale per destinazione o di uso pubblico;

3° beni patrimoniali.

26. Le due prime categorie di beni sono quelle che il Codice civile qualifica in modo generale « beni di uso pubblico » e dei quali (art. 432) dice che le leggi speciali determinano « la destinazione, il modo e le condizioni dell'uso »; la terza categoria comprende quei beni, dei quali lo stesso Codice dichiara che le leggi speciali determinano « le forme di amministrazione e di alienazione (art. 432) ». Il legislatore non dice adunque che i beni patrimoniali sono soggetti allo impero del diritto comune: lo sono « secondo le leggi e gli usi osservati come diritto pubblico (Codice civile, articolo 2) », e in quanto: 1° non sia diversamente regolato da leggi speciali; 2° sia espressamente disposto dal Codice civile (per esempio, art. 2114).

27. Non abbiamo nelle leggi una classificazione precisa dei beni del demanio pubblico dei Comuni. Le sole indicazioni sono quelle che abbiamo desunte dall'articolo 432 del Codice civile. Il Regolamento 19 settembre 1899 per la esecuzione della legge comunale e provinciale, riproducendo le disposizioni degli art. 1 e 2 del R. Decreto 6 luglio 1890 sulla amministrazione e contabilità delle Provincie e dei Comuni, si limita a disporre che tutti i beni di qualsiasi natura dei Comuni devono essere inventariati in conformità degli art. 158 e 234 della legge (art. 111, capov. 1) e che l'inventario dei beni di uso pubblico « consiste in uno stato descrittivo dei medesimi » (art. 111, capov. 2): nulla di più. Certo è che a questi beni sono da applicarsi le norme regolatrici dei beni del demanio dello Stato: essi sono inalienabili (Cod. civ., art. 430, 1116), e sono altresì imprescrittibili (art. 2113): sono beni che *non in pecunia* (patrimonio) *populi, sed in publico usu habentur* (L. 6, D. *De contrah. emptione*, XVIII, 1; L. 72, D. Cod.): non sono in commercio: *res cujus commercium non est* (§ 4, I, *De legatis*, II, 20); *quas* (*res*) *vero natura, vel gentium jus, vel mores civitatis commercio exuerunt* (L. 34, § 1, *De contr. emptione*, XVIII, 1; GAIO, *Comm.*, II, 2). La locuzione romana — cose

che sono o non sono in commercio — è adottata anche dalla nostra legislazione (Codice civile, art. 1116, 2113).

28. Una norma direttiva per qualificare in genere la demanialità di alcuni beni ce la dà l'articolo 10 della legge 14 luglio 1864 che riordina l'imposta fondiaria; esso esonera dall'imposta: 1° i fabbricati destinati all'esercizio dei culti ammessi dallo Stato; 2° i cimiteri e le loro dipendenze, siano terreni o fabbricati; 3° le strade nazionali, provinciali o comunali, le piazze, i ponti; 4° in generale tutti gli immobili dello Stato sottratti alla produzione per un pubblico uso gratuito (Conf. L. 26 gennaio 1865, articolo 5; L. 28 maggio 1867, articolo 4; L. 16 giugno 1871, articolo 4; L. 1° marzo 1881, articolo 2, 17), ecc.

29. Limitandoci ai beni comunali di uso pubblico, è da osservare che quelli che chiamammo demaniali per natura (territorio del Comune, piazze, vie, ecc.), sono considerati piuttosto come una *res publica et communis*, che come una proprietà strettamente detta della *civitas* (L. 2, § 1, 23, 24, D. *Ne quid in loc. publ. vel itin.*, XLIII, 8. — L. 3, D. *De loc. et itin. publ.*, XLIII, 7. — L. 5, pr. D. *De divisione rerum*, I. 8. — L. 22, D. *De damn. infect.*, XXXIX, 2). Il godimento di questi beni o *res* è incondizionale, assoluto, illimitato e gratuito: così tutti gli abitanti del Comune come gli estranei possono godere delle piazze, delle vie, ecc.: *loca enim publica* (dice ULPIANO) *utique privatorum usibus deserviunt, jure scilicet civitatis, non quasi propria cujusque* (L. 2, § 2, D. *Ne quid in loc. publ.*, XLIII, 8). In questo senso vuole essere intesa la dichiarazione di Gaio, che *res publicae nullius in bonis esse creduntur; ipsius enim universitatis esse creduntur* (GAIO, II, 9. 11: — § 1, I, *De rer. divis.*, II, 1, L. 1, pr. D. *De div. rer.*, I, 8) perchè *publicis usis destinatae sunt*, e perchè il Comune non le può comprendere nelle sue proprietà vere e proprie, *in bonis*, come quelle che *pertinent ad publicam utilitatem* (L. 2, § 44, D. *Ne quid in loc. publ.*, XLIII, 8). Questi beni i Comuni in realtà *non possident..... sed his promiscue utuntur* (L. 1, § 22, D. *De adquir. vel omitt. poss.*, XLI, 2).

30. Riassumendo, i caratteri dei beni comunali di uso pubblico per natura sono i seguenti: questi beni: 1° sono *res publicae erga omnes, per omnes, in omnia;* 2° sono soggetti all'imperio dell'autorità comunale, che si esplica per regolamenti e ordinanze; 3° non si richiede, per usarne e goderne, l'adempimento di alcuna condizione (salvo il diritto del Comune di regolare la circolazione dei veicoli con quelle norme e oneri che creda necessari all'interesse del pubblico e della azienda comunale); 4° non possono essere oggetto del diritto di proprietà che mutando interamente di natura.

31. I beni comunali di uso pubblico per destinazione sono quelli che, pur avendo carattere giuridico di *res publicae*, possono nondimeno concepirsi come idonei a divenire oggetto del diritto patrimoniale. Così, mentre una piazza, una via non può divenire proprietà (comunale o privata, poco importa) che cessando di essere piazza o via, invece il palazzo municipale, il museo, il teatro e simili possono benissimo passare dal demanio del Comune al dominio di un'associazione o di un individuo rimanendo palazzi, musei, teatri: non occorre alcuna trasformazione; basta un atto dell'autorità competente: il museo, ceduto a un'associazione, a un privato, resta museo; il teatro resta teatro; ma è cessata la destinazione d'uso pubblico: entrano nel patrimonio dell'acquirente. Per le stesse considerazioni un teatro privato, il museo di una società che passa al Comune, diventa bene di uso pubblico per destinazione.

32. Restano in ultimo i beni del patrimonio comunale; e questi sono regolati (come si è veduto) da leggi speciali (Cod. civ., art. 432); soggiacciono al diritto comune, non di regola, ma in via di eccezione, cioè, quando le leggi amministrative non provvedano. Questo concetto lo troviamo chiaramente espresso dagli autori del Codice civile francese, i quali nel dare ragione dell'art. 537 (corrispondente all'art. 432 del Codice nostro) osservavano che i beni di cui il Codice civile deve occuparsi sono quelli che appartengono ai privati, mentre gli altri sono regolati dalle leggi del diritto pubblico, cioè dalle leggi amministrative; e non se ne deve far menzione nel

Codice civile se non per dichiarare che sono soggetti a leggi speciali (1).

33. Avremo occasione di trarre le conseguenze di questi principî nel commento all'articolo 174, n. 6; ora è necessario venire ad una classificazione giuridica, non tassativa, ma indicativa dei beni comunali.

34. Sono beni comunali demaniali per natura:

1° il territorio del Comune in generale, considerato come circoscrizione amministrativa, soggetto all'*imperium* dell'autorità municipale: *territorium est universitas agrorum intra fines cujusque civitatis* (L. 239, § 8, D. *De verb. signific.*, L, 16). Il territorio va considerato piuttosto idealmente come una istituzione fondata su necessità d'ordine pubblico, che come una realtà demaniale vera e propria; ma deve classificarsi fra i beni demaniali pubblici per natura, in quanto il Comune estende su tutto il territorio la sua azione regolamentare e fiscale, colpisce le persone che vi risiedono ed i beni che vi sono compresi per trarne dei redditi, e vi esercita tutti i poteri che le leggi gli attribuiscono (2);

---

(1) Exposé des motifs de la loi relative à la distinction des biens, présenté au Conseil d'État par le conseiller d'État TREILHARD: « Les biens sont susceptibles ou non de propriété privée. Ceux qui, quoique susceptibles de propriété privée, n'appartiennent pas à des particuliers, sont administrés et ne peuvent être aliénés que dans les formes et suivant des règles spéciales; le Code civil est étranger à ces formes et à ces règles ». Nella relazione al Corpo legislativo il tribuno SAVOYE-ROLLIN aggiungeva: « Cet article (537) porte que les biens, qui n'appartiennent pas à des particuliers, sont administrés et ne peuvent être aliénés que dans les formes et suivant les règles qui leur sont particulières. La loi se borne à cette énonciation; et, en effet, ces sortes de bien sont régis par le droit public; et c'est dans le Code où il est consigné qu'on doit chercher ces règles ».

(2) E a questo proposito è da ricordare: 1° che le questioni relative alla delimitazione del territorio dei Comuni essendo materia di diritto pubblico, sono devolute dalla legge all'esclusiva cognizione giurisdizionale del Consiglio di Stato (L. 2 giugno 1889, art. 29, n. 4); 2° che le quistioni di delimitazione delle proprietà patrimoniali fra Comuni e Comuni, o fra Comuni e privati sono di cognizione dell'autorità giudiziaria; 3° che se un Comune possiede beni nel territorio di altro Comune, può bensì esercitare su questi i diritti ed anche gli usi civici, non però i diritti fiscali, che solo spettano al Comune nella cui circoscrizione i beni sono situati.

2° le vie e le piazze (L. 20 marzo 1865, all. *F*, sulle opere pubbliche, articoli 2, 16 e segg., 40 e segg.); « nell'interno delle città e villaggi fanno parte delle strade comunali le piazze, gli spazi ed i vicoli ad esse adiacenti ed aperti sul suolo pubblico ». I tronchi delle strade nazionali e provinciali compresi nell'abitato di una città o villaggio fanno parte delle strade comunali (art. 22). Conf. L. 2, § 1; LL. 22, 24, D. *ne quid. in loc. publ.*, XLIII, 8; L. 3, D. *de loc. et itin. publ.*, XLIII, 7). — Il Comune conserva il suo pieno diritto, anche se non si serva delle vie e strade: « *viam publicam* (così GIAVOLENO) *populus non utendo amittere non potest* » (L. 2, D. *de via publ. et itin.*, XLIII, 11); e si comprende: sono imprescrittibili;

3° Le mura e le porte della città: *res sanctae*, presso i Romani (GAIO, II, 8, § 10, I, *de rer. divis.*, II, 1; LL. 3, 9, 11, D. *de divis. rer.*, I, 8; L. 2, D. *ne quid in loc. sacr. fiat*, XLIII, 6);

4° I fognoni, o fogne, cloache, emissari, scaricatoi e simili (L. 1, § 4, D. *de cloacis*, XVIII, 23; L. 2, §§ 26, 27, D. *ne quid in loc. publ.*, XLIII, 8);

5° Le acque comunali, e cioè le fontane pubbliche, i canali, gli acquedotti. Un rescritto dell'imperatore Zenone ordinava che si dovesse investigare con diligenza quali fontane, essendo pubbliche da principio, ovvero che, da principio essendo private, poscia per uso divennero pubbliche, siano poi, per imperiali concessioni surrettiziamente ottenute, cadute nel dominio privato; e che *jus suum civitati restituatur, et quod publicum fuit aliquando, minime sit privatum; sed ad communes usus recurrat;* e siano nulle tutte le imperiali concessioni e prammatiche ottenute *adversus commoditatem urbis* (1), nè la lunga prescrizione possa giovare *ad circumscribenda civitatis jura* (L. 9, C. *de aquaeductis*, XII, 42); tanto parve preziosa e intangibile la demanialità delle fontane pubbliche (2);

---

(1) Applicazione della regola sancita dalla celebre Costituzione degli imperatori Teodosio e Valentiniano: *rescripta contra jus elicita ab omnibus judicibus refutari praecipimus* (L. 7, C. *de precibus imperatori offerendis*, I, 19. Conf. §§ 1-6, C. *si contra jus, vel util. publ.*, I, 22; L. 2, C. *de legibus*, I, 14).

(2) Si è fatta quistione se rimangano demaniali le acque che sopravanzano agli usi pubblici: gli uni decidono con le leggi romane (L. 11, C. *de aquaeductis*, XI, 2) che sono egualmente imprescrittibili (TROPLONG, *De*

6° le passeggiate ed i giardini pubblici, compresi gli alberi che fanno parte delle passeggiate, i sedili, ecc. (1);

7° I ponti (2);

8° I cimiteri, *res sacrae* (GAIO, VI, § 9, I, *de rer. dir.*, II. 1: D. *de religiosis* (XI, 7), e C. *eod. tit.* (III, 44);

9° le chiese parrocchiali e le coadiutoriali, che facciano parte del demanio comunale (3);

10° I monumenti pubblici, siano edifici, statue sulle piazze o sulle vie, ecc.;

11° le gallerie, i musei, le biblioteche, con tutto il loro contenuto (L. 1, § 22, D. *de adquir. vel amit. pos.*, XLI, 2; L. 6, § 1, D. *de rer. divis.*, I, 8; § 6, I, *de div. rer.* II, 1) (4).

35. Passiamo ora alla seconda categoria di beni di uso pubblico, quelli che non lo sono per natura loro, ma per destinazione, e che quindi, destinati ad altro uso, perdono il carattere demaniale. Come dicemmo più sopra, sono beni che, per pubblici servizi, per utilità pubblica, o anche per pubblico decoro, vengono inclusi nel demanio comunale, ma che possono, nei modi di legge, divenire proprietà di congregazioni, di associazioni, o di privati; o, anche rimanendo nel dominio del Comune, possono perdere la destinazione di uso pubblico e passare al patrimonio comunale. Fra questi beni sono compresi:

1° il palazzo comunale e gli altri edifici destinati agli uffici dell'amministrazione comunale; i locali delle frazioni, delle borgate, delle scuole, delle guardie municipali, dei pompieri e via dicendo, s'intende in quanto questi locali sono di

---

la prescription, pag. 168; LAURENT, *Principes de droit civil*, VI, pag. 66; AUBRY et RAU, II, p. 69); — altri pensano invece che le acque che sopravanzano entrano nei beni patrimoniali del Comune e sono prescrittibili ROMAGNOSI, *Della condotta delle acque*, I, 1, § 107 e segg.): e con ragione, poichè è l'uso pubblico che determina la demanialità, cessato il quale la demanialità cessa.

(1) Cons. di Stato, 3 luglio 1872 (*Legge*, 1872, II, 82).

(2) Cons. di Stato, 1° giugno 1872 (*Legge*, 1872, II, 82).

(3) Sulla proprietà delle chiese parrocchiali nel nostro diritto pubblico, vedi G. CASELLI (*Riv. di dir. eccles.*, II, pag. 97 e segg.).

(4) Cons. di Stato, 24 febbraio 1875 (*Legge*, 1875, II, 155); 17 novembre 1875 (*Ivi*, 1876, II, 186); LAURENT, VI, 63). Contro: ROCCO, *Quistione di dir. amm.*, XLII.

proprietà del Comune: se presi in affitto, soggiacciono naturalmente al diritto comune. Quando il palazzo che serve di sede all'Amministrazione comunale, e che è di proprietà del Comune, cessi da tale destinazione e sia ceduto in affitto, passa *ipso jure* nel patrimonio comunale (1). Se un palazzo di proprietà del Comune, prima dato in affitto, divenga sede della Amministrazione comunale, entra tosto *ipso jure* nella categoria dei beni di uso pubblico, inalienabili e imprescrittibili (2);

2° i teatri (CICER., *De off.*, I, 17, L. 6, § 1, D. *De rer. div.*, I, 8; L. 3, D. *De oper. pret.*, L. 10) (3);

3° Gli ospedali, i manicomi, gli ospizi, sempre quando non risultino proprietà di congregazioni o associazioni private;

4° i pubblici macelli;

5° i pubblici mercati (4);

6° il peso pubblico;

7° i bagni pubblici, dove sono stabiliti a favore della popolazione, anche se si paghi un prezzo di godimento;

8° i boschi e le foreste comunali, per i quali valgono le norme stabilite dalle leggi amministrative o dai titoli (L. 29,

---

(1) Nel senso che i beni destinati ad uso pubblico ritornano nella patrimonialità del Comune appena cessato quell'uso, vedi: App. Cagliari, 16 marzo 1895 (*Riv. amm.*, XLVII, 434); App. Trani, 7 settembre 1896 (*Ivi*, XLVIII, 110).

(2) La Cassazione di Torino, a proposito dell'ammazzatoio comunale (sentenza 7 dicembre 1891), definì essere edifizi di uso pubblico anche quelli che, per disposizione dell'autorità competente, vengono temporaneamente addetti a qualche servizio amministrativo d'interesse generale; nè importa che questo servizio sia necessario, potendo essere facoltativo; nè che l'uso del pubblico sia universale o limitato ad una classe di cittadini; nè che sia gratuito o retribuito. Nè le tasse imposte dall'autorità legittima mutano la natura dell'istituto. E quindi, in applicazione di tali principii, decise che tali edifizi, come destinati all'uso pubblico, sono esenti dalla servitù della comunione coattiva dei muri e dall'osservanza della distanza normale tra le costruzioni, a tenore degli art. 556, capoverso, e 572 del Cod. civ. In quest'ordine d'idee sta anche la Cassazione di Firenze (sentenza 16 dicembre 1889, *Foro ital.*, 1890, I, 415), che a proposito del palazzo pretorio del Comune di Pisa, nel quale erano allogati però uffici governativi, come il Tribunale e la Prefettura, dichiarò tale edifizio inespropriabile, perchè, sebbene non soggetto ad uso pubblico, era però destinato ad una funzione pubblica essenziale, che non può essere interrotta.

(3) Sulla questione se i teatri comunali siano una proprietà patrimoniale del Comune o se appartengono al demanio pubblico comunale, vedi lo studio del MERLA nel *Municipio ital.*, 1901, pag. e seg.

(4) App. Catania, 24 febbraio 1892 (*Riv. amm.*, XLIII, 432).

D. *si servit. vindic.*, VIII, 5) (1); la Corte suprema di Roma, nel definire il diritto dell'uso civico nelle provincie del Mezzogiorno, con sentenza estesa da quell'eminente giureconsulto che è Fr. Auriti (2), li chiamava beni di demanio privato dei Comuni; ma più esattamente (crediamo) entrano nella categoria dei beni di uso pubblico del comune (3), e come tali sono imprescrittibili (4);

9° i diritti di condominio, di pascolo, di legnatico e simili che il Comune ha sopra beni dello Stato, di corpi morali o di privati: diritti che, come dicemmo, possono gravare anche beni situati fuori del territorio comunale;

10° i beni mobili destinati al servizio degli uffici comunali (registri, tavoli, scaffali, ecc.), o anche ad ornamento e decoro (quadri, statue, ecc.) (5), i libri delle biblioteche (6), gli oggetti d'arte o di antichità delle gallerie o dei musei, seguono la sorte dell'immobile cui sono addetti o annessi. Sono egualmente compresi fra i beni di uso pubblico le armi e tutti gli oggetti occorrenti alle guardie, agli agenti comunali (7).

---

(1) G. Rocco, *Corso di dir. amm.*, I, Lez. 10. *Quest. di dir. amm.*, I-XX.

(2) Cass. Roma, 4 gennaio 1877 (*Legge*, 1877, II, 152).

(3) Il senatore C. Inghilleri, nella sapiente relazione sul progetto di legge relativo ai demani comunali del Mezzogiorno (presentato al Senato il 4 luglio 1893) conviene nel concetto qui espresso, cioè, che quei beni fanno parte del demanio comunale per destinazione. Notiamo qui che la relazione Inghilleri ha il valore di una chiara e compiuta monografia dei demani comunali del Mezzogiorno.

(4) « I demani comunali sottomessi agli usi civici, perchè hanno una siffatta destinazione che si rendono incompatibili col dominio dei privati, debbono ritenersi come proprietà pubbliche dei Comuni, e quindi imprescrittibili » (G. Rocco, *Corso di dir. amm.*, Lez. XVI).

(5) Cass. Roma, 15 dicembre 1897 (*Riv. amm.*, XLIX, 32); Appello Genova, 27 luglio 1894 (*Ivi*, XLV, 812); App. Trani, 3 dicembre 1898 (*Ivi*, L, 483). Contra: App. Napoli, 22 dicembre 1897 (*Ivi*, L, 295).

(6) Fu deciso che, devoluta ad un Comune dal Ministero dei culti, previo concerto col Ministero della pubblica istruzione, a norma ed agli intenti dell'art. 24 della legge 7 luglio 1866, n. 7036, la biblioteca di un ex-convento già esistente nel Comune, non può questa venire alienata, dato il carattere di uso pubblico della biblioteca stessa, ricorrendo a tale riguardo l'art. 432 del Codice civile: Cass. Roma, 30 novembre 1900 (*Riv. amm.*, LII, 564).

(7) Sono pure beni di uso pubblico gli ospedali e i conventi ceduti ai Comuni dal Fondo per il culto a fine di usarli per opere di beneficenza e di pubblica utilità. Appello Trani, 7 settembre 1896 (*Rivista amm.*, XLVIII, 109).

L'uso dei beni compresi in questa categoria è goduto in modo diverso: degli uni si gode gratuitamente (fontane, biblioteche, ecc.); altri sono goduti in natura, ma mediante un canone, tributo o corrispettivo (boschi, beni incolti, ecc.). Inoltre, di alcuni godono solamente gli abitanti (*cives*); di altri invece possono profittare anche gli estranei al Comune. Ma tutti questi beni sono: 1° imprescrittibili; 2° inalienabili, salvo i casi e nei modi prescritti dalle leggi; 3° soggetti alle sole leggi amministrative.

36. Si è fatta questione se i redditi provenienti dalle imposte e tasse comunali facciano parte del demanio o del patrimonio comunale: ma la questione non è seria. Le entrate del Comune, qualunque esse siano, essendo state prevedute nel bilancio, siano esse riscosse dall'esattore o dal tesoriere, provengano esse dalle imposte o siano provento di concessioni o redditi del patrimonio, non possono essere impiegate che nei modi stabiliti dalle leggi e dai regolamenti: sono quindi intangibili per parte dei terzi. Il Consiglio delibera il bilancio attivo e passivo; nessun mandato di pagamento è valido se non sottoscritto dal sindaco, da un assessore e dal segretario del Comune e contrassegnato dal ragioniere ove esiste; l'esattore estingue i mandati fino a concorrenza del fondo stanziato in bilancio; pei mandati debbono essere osservate le prescrizioni sulla contabilità comunale e provinciale. Nessuno, dall'esattore in fuori, può ingerirsi nel maneggio dei danari di un Comune. Tutte le entrate debbono essere iscritte in bilancio; le somme riscosse per qualsivoglia titolo da tutti coloro che ne sono incaricati debbono essere integralmente versate nella tesoreria comunale. Ora, da queste e da altre disposizioni di legge e di regolamenti ne segue, come abbiamo detto, che tutte le somme entrate nelle casse comunali, provengano esse dalle imposte, da concessioni, o dalla vendita o dai redditi di beni patrimoniali, non sono disponibili che nei modi e nei cas previsti tassativamente dalle leggi e dai regolamenti predetti. A che dunque discutere se siano o no demaniali? Entrate nella cassa comunale, vi si fondono insieme, e la loro distinzione non ha che un valore contabile, per la regolarità della gestione del tesoriere: amministrativamente e giuridicamente,

costituiscono un fondo unico, indivisibile, del quale non si può disporre che per mandati emessi a norma di legge.

37. Resta ora da vedere quali siano le norme che regolano il passaggio dei beni comunali dalla demanialità alla patrimonialità e viceversa: ed è questione facilmente risolta. Per l'art. 126, n. 7, spetta al Consiglio comunale di deliberare intorno « alla destinazione dei beni e degli stabilimenti comunali »: e, come già sopra abbiamo avvertito, con le deliberazioni consigliari si può determinare il passaggio di una proprietà da demaniale a patrimoniale e viceversa, salvo (secondo i casi) l'approvazione della Giunta provinciale amministrativa, e salva altresì, per certi beni, l'osservanza di quelle formalità che siano prescritte da leggi speciali. Un esempio chiarirà meglio quest'ultimo concetto. Se con una deliberazione consigliare s'apre una piazza o strada e s'introduce nell'elenco delle strade comunali contemplato dagli art. 17 e seg. della legge 20 marzo 1865, all. *F*, sui lavori pubblici, è chiaro che tale deliberazione è soggetta « alle formalità e prescrizioni » contenute nell'articolo 17 di detta legge: lo stesso è a dirsi se si vuole sopprimere una strada, pur cancellata dal detto elenco. Nel primo caso il Consiglio imprime carattere di uso pubblico a una parte di proprietà; nel secondo imprime carattere patrimoniale a una strada che faceva parte dei beni di uso pubblico (1). Però, i beni patrimoniali dei Comuni non possono essere invertiti ad uso pubblico per semplice arbitrio di amministratore col dare destinazione ad uso pubblico colà dove la destinazione non sia prevista o prevedibile per legge (2).

§ 2. — Dell'obbligo di dare in affitto i beni comunali.

38. Obbligo dei Comuni di affittare i loro beni patrimoniali. — 39. L'obbligo è relativo e non assoluto. — 40. Norme relative all'affitto dei beni. — 41. In quali condizioni il Comune possa ammettere gli abitanti a godere in natura certi beni. — 42. Carattere dei beni dati a godere in natura agli abitanti.

---

1) Nel senso che la pubblica demanialità di beni del Comune cessi quando venga meno la destinazione dei beni ad uso pubblico, vedi: Cassazione Roma, 22 febbraio 1893 (*Riv. amm.*, XLIV, 1033) e App. Cagliari, 16 marzo 1895 (*Ivi*, XLVI, 434).

(2) Cass. Palermo, 27 febbraio 1896 (*Riv. amm.*, XLVII, 537).

— 43. Norme: giurisprudenza. — 44. A chi compete il vigilare a che i beni comunali siano dati in affitto? — 45-46-47. A chi compete il determinare se i beni comunali debbano darsi a godere in natura agli abitanti del Comune?

38. Esposta la classificazione generale dei beni comunali, ci riesce facile passare all'esame dell'art. 159. Questo articolo comincia col dire che i beni comunali devono di regola essere dati in affitto. Naturalmente questa disposizione si riferisce ai beni patrimoniali, ossia a quelli che il Comune possiede a titolo di privata proprietà. Essa comprende tutti i beni comunali e patrimoniali in genere. Lo scopo della legge nello stabilire una simile disposizione è evidente: si tratta di ricavare da questi beni la maggiore produttività di cui essi sono capaci. Il sistema di tenere in amministrazione i beni comunali non diede mai risultati nè finanziariamente, nè economicamente soddisfacenti. I beni rendono poco e deperiscono.

39. Ma le parole della legge « dati in affitto » debbono essere così rigorosamente intese che non sia consentito ai Comuni altro modo di utilizzare i beni patrimoniali che coll'affittarli? Collo stabilire che « di regola » debbono darsi in affitto, l'art. 159 dimostra chiaramente che l'obbligo è imposto ai Comuni in quanto non vi siano gravi e imperiose ragioni di farli valere in economia (1) o anche di utilizzarli in altro modo (2). Così, un Comune può tenere per conto suo l'esercizio di un ponte, di un canale, ecc.

40. S'intende che il deliberare i contratti d'affitto compete al Consiglio comunale (art. 135, n. 4), il conchiuderli alla Giunta (art. 135, n. 4) e lo stipularli al sindaco (art. 149, n. 5). E per questi contratti è da avvertire:

1° che non è applicabile ai Comuni l'art. 1572 del Codice civile, che vieta agli amministratori dei beni altrui le locazioni oltre nove anni: il Comune amministra non i beni altrui, ma i proprî; solo, le relative deliberazioni, quando statuiscano una locazione oltre i 12 anni, soggiacciono all'obbligo dell'approvazione della Giunta provinciale (art. 194, n. 3);

(1) Cons. di Stato, 2 maggio, 25 agosto 1864 (*Man.*, 1864, 253, 325); 6 agosto 1865 (*Legge*, 1865, II, 174).

(2) Cons. di Stato, 11 aprile 1877 (*Man.*, XVI, 267); 16 maggio 1884 (*Legge*, 1884, II, 499).

2° che pel disposto dell'art. 1571 del Codice civile le locazioni non possono eccedere i trent'anni; e ai trent'anni s'intendono ridotte quelle fatte per un tempo maggiore;

3° che non sono applicabili agli affitti dei Comuni le disposizioni dell'art. 1592 del Codice civile relative alla tacita riconduzione; poichè i contratti dei corpi morali non sono validi se non deliberati, conchiusi e stipulati a norma di legge: la tacita riconduzione è solamente ammessa quando nel contratto sia stata espressamente preveduta.

41. L'art. 159 però soggiunge subito una eccezione: « tuttavia, nei casi *in cui lo richieda la speciale condizione dei luoghi*, il Consiglio comunale potrà ammettere la generalità degli abitanti a *continuare* il godimento in natura dei prodotti dei suoi beni; ma dovrà formare un regolamento per determinare le condizioni dell'uso, ed alligarlo al pagamento di un corrispettivo ». Dunque il primo capoverso dell'articolo è regola generale ed assoluta per tutti i beni del Comune, sia rustici che urbani; l'altro è un'eccezione limitata a quei soli fondi rustici, pei quali apparisca necessario il sistema del godimento in natura. E questa eccezione è limitata da quattro condizioni:

1° che la condizione speciale dei luoghi lo richieda:

2° che si tratti di *continuare* un sistema già invalso da tempo, non di destinare all'uso dei comunisti beni che già si trovavano in affitto;

3° che si formi un regolamento per l'uso di questi beni;

4° che l'uso sia alligato al pagamento di un corrispettivo.

42. Illustreremo partitamente queste quattro condizioni. Ma prima ci è necessario rilevare una apparente contraddizione che potrebbe vedersi nella nostra esposizione. Dicemmo più innanzi (numero 35) che i beni destinati all'uso pubblico dei comunisti devono classificarsi in una categoria di beni demaniali che abbiamo definito *demaniali per destinazione*. Però si dice ordinariamente che i beni, che il Comune può destinare al godimento in natura, sono patrimoniali. Ma la contraddizione apparente si risolve facilmente osservando che per effetto della destinazione al godimento universale dei

comunisti, i beni patrimoniali perdono tale carattere e diventano demaniali; d'onde la conseguenza che essi diventano inalienabili ed imprescrittibili sinchè dura la destinazione suddetta. Osserviamo però che qualche decisione ha ritenuto che, non ostante la destinazione all'uso pubblico, i beni di cui si tratta conservano sempre la qualifica di patrimoniali (1). Ma questa giurisprudenza è contraria ai principî più elementari del diritto amministrativo; ed è tanto più pericolosa in quanto potrebbe aprire la via al possesso e alla prescrittibilità dei beni stessi. Deve altresì osservarsi che la regola stabilita nell'art. 159, secondo la quale debbono i Comuni dare in affitto i loro beni, non è così assoluta e rigorosa che non sia lecito ai Comuni stessi, quando il loro interesse lo consigli, di adottare un altro modo di trarne partito, senza nè affittarli nè venderli (2).

In forza di detto principio potrà un Comune ammettere al pascolo dei suoi prati i proprietari del grosso bestiame, quando dal pagamento della tassa relativa ritragga maggior utile che dall'affittamento. Questa destinazione è diversa da quella del godimento della generalità degli abitanti di cui abbiamo ora fatto cenno. Così parimenti fu ritenuto non essere contrario alle regole di buona amministrazione e allo spirito che informa l'art. 159 della legge comunale se, trattandosi di beni passivi, il Comune, dopo aver tentata invano la prova dell'incanto, ne ceda la proprietà gratuitamente ai comunisti, indottovi dalle considerazioni che, sebbene il Comune si spogli delle sue terre senza corrispettivo, esso avrà pure sempre il proprio tornaconto nel liberarsi da una proprietà passiva; che quando i beni saranno passati nel dominio dei privati, questi, eccitati dal proprio utile, li renderanno il più possibile produttivi, sicchè sarà avvantaggiata l'agricoltura, accresciuta la materia imponibile, e sarà conseguito lo scopo della legge; che poi non si potrebbe nemmeno ammettere la generalità

(1) Cass. Torino, 31 maggio 1881 (*Riv. amm.*, XXXII, 701); Appello Torino, 20 dicembre 1879 (*Ivi*, XXXI, 134); Vedi pure in senso analogo: Cass. Roma, 16 aprile 1880 (*Ivi*, XXXI, 500); Cons. di Stato, 23 febbraio 1894 (*Ivi*, XLV, 553).

(2) Cons. di Stato, parere pubblicato nella *Legge*, 1864, II, 329, ed altro parere, 2 maggio 1864 (*ivi*, 225).

dei comunisti al godimento in natura dei beni stessi, perchè tale godimento dovrebbe essere alligato a compenso, che nessuno si assoggetterebbe a pagare (1). Ed in qualche caso si ammise anche come non contrario all'art. 159 della legge comunale tenere i beni ad economia; perchè questo articolo, in quanto dispone che i beni comunali devono di regola essere dati in affitto, non stabilisce un precetto assoluto, ma pone una regola suscettiva di eccezioni. Quindi la deliberazione comunale, che statuisce di esercitare un mulino ad economia, non viola per se stessa la legge, e il prefetto, annullandola, offende le attribuzioni del Comune ed invade quelle della Deputazione (ora Giunta) provinciale (2).

43. In altro caso si ammise che, per circostanze speciali ed in via di urgenza, potessero dei beni comunali assegnarsi in enfiteusi ai comunisti. Tali circostanze speciali consistevano nell'opportunità di offrire ad una povera popolazione, la quale per continuati disastri si trovava in miserevoli condizioni, il mezzo di lavorare e di affezionarsi alle sue terre, da cui spesso emigrava, di migliorare a un tempo le condizioni sue e quelle del paese e di assicurare al Comune depauperato, il quale non poteva ricorrere ad imposte nè ad espedienti finanziari, il mezzo di avere una rendita certa e costante (3).

E così pure ha ritenuto non essere contraria all'art. 159 della legge comunale la deliberazione con cui il Consiglio comunale abbia stabilito di tenere per conto suo l'esercizio di un ponte natante, dovendosi questo considerare piuttosto come un servizio pubblico di viabilità, per il quale si esige un corrispettivo, che come un bene patrimoniale della specie di quelli contemplati nella citata disposizione (4).

44. A chi incombe l'obbligo di vegliare acciocchè i Comuni adempiano alla prescrizione dell'art. 159, che fa obbligo di tenere i beni comunali in affitto? La risposta è semplice: non

(1) Vedi nella *Legge*, 1864, II, 353.
(2) Cons. di Stato, parere 11 aprile 1877 (*Riv. amm.*, XXVIII, 763).
(3) Cons. di Stato, 17 maggio 1882 e 13 gennaio 1883 (*Man. amm.*, 1883, 237).
(4) Cons. di Stato, 1° giugno 1872 (*Man. amm.*, 1872, 180).

al prefetto, ma alla Giunta provinciale amministrativa, alla quale è affidata dalla legge la tutela dei Comuni. Questo principio è assodato da una giurisprudenza non mai smentita (1), la quale ammette nell'autorità tutoria anche la facoltà di provvedere d'ufficio (2).

45. A questa quistione se ne connette un'altra: a chi compete il determinare se i beni possano, anzichè essere dati in affitto, destinarsi al godimento in natura? — Su questo punto la giurisprudenza non è concorde, anzi si trovano di fronte due opinioni opposte.

Secondo la prima opinione, il Comune è il solo giudice competente a determinare se i suoi beni debbano essere dati in affitto, oppure debba permettersene il godimento in natura. La Giunta provinciale amministrativa può bensì obbligare il Comune ad alienare i suoi beni incolti; ma quando il Comune li conservi, non può ingerirsi nella destinazione dei medesimi (3). Quindi, secondo tale opinione, l'unico mezzo, col quale la Giunta provinciale potrebbe correggere l'operato del Comune il quale assegni al godimento in natura beni che, a giudizio della Giunta, dovrebbero essere dati in affitto, sarebbe quello di obbligare il Comune a vendere i beni medesimi. I propugnatori di questa prima opinione adducono che nessuna disposizione della legge comunale e provinciale attribuisce ingerenza alla Giunta provinciale amministrativa in questa materia, nè sarebbe lecito supplire coll'interpretazione al silenzio della legge, in ossequio al principio che la libertà comunale è regola ed eccezione la tutela; che del resto è perfettamente conforme a ragione che all'affitto o al godimento in natura dei beni del Comune provveda esclusivamente il Consiglio comunale, come quello che solo può giudicare con piena e sicura notizia di ciò che sia richiesto dalla condizione speciale dei luoghi, cioè da quel complesso di circostanze, di abitudini e d'interessi, che la costituiscono; aggiungono che se

---

(1) Cons. di Stato, 2 maggio 1864 (*Legge*, 1864, II, 225); 3 luglio 1872 (*Man. amm.*, 1872, 278); 26 marzo 1886 (*Ivi*, 1886, 286).

(2) Cons. di Stato, 19 gennaio 1876 (*Giurispr. del Cons. di Stato*, I, 829). e 3 marzo 1877 (*Man. amm.*, 1877, 103).

(3) Cons. di Stato, 19 marzo 1870 (*Riv. amm.*, XXI, 709).

l'art. 160 della legge dà espressamente alle Giunte provinciali la facoltà di rendere obbligatoria l'alienazione dei beni comunali incolti, ciò vuol dire che le Giunte provinciali possono, rispetto a questi beni, soltanto giudicare se meglio convenga al Comune di alienarli che di conservarli, ma non vuol dire che, laddove il Comune conservi essi beni, le Giunte provinciali possano ingerirsi nei modi e nelle forme speciali del loro godimento; che l'articolo 194, n. 7, della legge sottopone alla approvazione delle Giunte provinciali i regolamenti di uso e di amministrazione dei beni del Comune, ma solamente nel caso di opposizione da parte degli interessati: ciò che conferma che in ogni altro caso la Giunta provinciale non ha ingerenza.

46. I propugnatori della seconda opinione affermano che l'art. 159 stabilisce come regola che i beni comunali debbano essere dati in affitto e da ciò consegue che delle eccezioni a questa norma non possa essere giudice altri che la Giunta provinciale, talchè non riconoscendosi da essa la convenienza dell'eccezione, l'osservanza della regola diviene per il Comune obbligatoria, ed essa può perciò obbligarlo a togliere i beni all'uso promiscuo dei comunisti per darli invece in affitto (1). E poichè il giudizio dell'autorità tutoria verte su questioni di fatto, esclusivamente locali, nè involve apprezzamenti fuorchè di fatto, si giunse anche a proclamare che il giudizio della autorità tutoria in questa materia proceda da un potere discrezionale e sia pienamente insindacabile, salvo se il giudizio stesso sia dimostrato affatto arbitrario (2), o sia incorsa una violazione di legge, o un'ingiustizia manifesta (3).

47. Quale tra le due opinioni deve ritenersi preferibile? È manifesto che la prima è più strettamente giuridica; la seconda però apparisce più conforme ai consigli della buona amministrazione; ma, nell'adottarla, bisogna aggiungere che

---

(1) Cons. di Stato, 19 genn. 1876 (*Riv. amm.*, XXVII, 151); 16 maggio 1884 (*Ivi*, XXXV, 286).

(2) Cons. di Stato, parere 16 maggio 1884, sopra citato; 19 gennaio 1876 (*Giurispr. del Cons. di Stato*, 1876, 829).

(3) Cons. di Stato, 9 marzo 1877 (*Giurispr. del Cons. di Stato*, 1877, 687).

i poteri della Giunta provinciale debbono restare entro ragionevoli confini, e che essa possa intervenire solo quando il procedimento del Comune si ravvisi sospetto, o i suoi criteri siano manifestamente erronei.

§ 3. — A quali condizioni debbono darsi in affitto i beni comunali.

48. Condizioni per l'ammissione del godimento in natura — Specialità dei luoghi. 49. Continuazione, non introduzione dell'uso. — 50. Obbligo di fare un regolamento per l'uso. — 51. Può questo regolamento incorporarsi nel regolamento di polizia rurale? — 52. Il regolamento deve determinare le condizioni dell'uso. — 53. Che s'intende per abitanti? — 54. Concessioni feudali antiche: *homines, terrieri, consolato.*

48. Esaminiamo ora le condizioni stabilite dalla legge perchè i beni patrimoniali dei Comuni possano, anzichè all'affitto, essere destinati al godimento in natura dei comunisti. — La prima condizione è che siffatta destinazione sia richiesta *dalla condizione speciale dei luoghi.* Con queste parole la legge, più che alle condizioni topografiche, ha inteso di riferirsi alle condizioni sociali ed economiche dei luoghi in cui i beni comunali esistono. Devesi però tenere anche riguardo alla natura dei beni, non essendo suscettibili di godimento in natura fuorchè le selve, i pascoli, le acque comunali, nè sarebbe possibile il godimento promiscuo a favore di tutti gli abitanti del Comune, qualora avesse per obbietto un orto od una vigna. Le condizioni sociali, poi, che influiscono sulla determinazione comunale, sono gli usi e le abitudini del paese, i mestieri che la generalità degli abitanti esercita, la necessità che vi sia di ammetterli al godimento in natura. Si ritenne pure che la convenienza di ammettere la generalità degli abitanti di un Comune al godimento in natura del prodotto dei suoi beni, anzichè darli in affitto, sia pienamente giustificata dal fatto di un maggior prodotto ricavato dal primo sistema (1); che l'uso *ab immemorabili* di permettere il godimento dei prodotti in natura può essere buona ragione per il Comune, che vuole continuare il vecchio sistema, anzichè dare in affitto le sue proprietà fondiarie (2).

---

(1) Parere del Cons. di Stato (*Legge*, 1862, II, 34).
(2) Cons. di Stato, 4 giugno 1875 (*Giurispr. del Cons. di Stato*, 1875, 368).

49. La seconda condizione, all'osservanza della quale è vincolata la concessione dei beni comunali all'uso promiscuo dei cittadini, è riassunta nella parola *continuare* di cui si vale la legge. Il Consiglio può ammettere la generalità degli abitanti a *continuare* il godimento in natura nei luoghi in cui esso è già costituito da tempo: non introdurlo, ove non sia negli usi della popolazione. È dunque evidente la volontà del legislatore circa il carattere e circa l'estensione ed applicazione dei diritti degli abitanti sui beni comunali. Ed in conseguenza trovasi stabilito che non possa accordarsi l'autorizzazione, prescritta dalla legge 5 giugno 1850, ad un Comune, il quale intenda di acquistare beni stabili allo scopo di accrescere lo spazio destinato ai pascoli (1). Parimenti, per essere la eccezione contenuta nel 2° capoverso dell'art. 159 subordinata alla condizione che si tratti di continuare un sistema già invalso un tempo, il Consiglio di Stato ritenne essere illegale la deliberazione di ammettere nuovamente gli abitanti a godere in natura dei pascoli comunali quando questi, per un periodo di vari anni, sono stati dati in affitto (2).

50. Importante più di ogni altro è l'esame della terza condizione del godimento in natura, per la quale il Comune deve formare un regolamento per lo esercizio di esso.

51. Anzitutto questo regolamento deve fare corpo a sè, oppure può incorporarsi al regolamento di polizia rurale? Fu osservato che l'articolo non prescrive un regolamento speciale, e che molte disposizioni del regolamento di polizia rurale dovrebbero poi trovarsi ripetute nel regolamento di uso dei beni comunali, specialmente quelle relative alla polizia delle selve e dei pascoli, qualora l'uno fosse distinto dall'altro. Quindi fu dichiarato legale il regolamento di polizia rurale, che contiene anche le norme sull'uso dei beni comunali (3).

---

1) Cons. di Stato, 8 agosto 1877 (*Riv. amm.*, XXVII, 881). Vedi in proposito lo stato della dottrina e della giurisprudenza nel commento all'art. 126, n. 3.

2) Parere 8 aprile 1897 (*Riv. amm.*, XLVIII, 542).

3) Cons. di Stato, 4 giugno 1875 (*Giurisprudenza del Cons. di Stato*, 1875, 368).

52. Quali sono gli obbietti intorno ai quali il regolamento deve dare le sue norme? L'art. 159 dice che il regolamento deve determinare *le condizioni dell'uso.* Epperciò è chiaro che i punti sostanziali del regolamento devono essere i seguenti:

a) chi debba essere ammesso al godimento in natura;

b) su quale dei beni comunali esso cada;

c) in quale misura ciascuno possa goderne;

d) in quali epoche, ed in quali forme:

e) quali le discipline coercitive per coloro che violino le disposizioni del regolamento;

f) quale il corrispettivo che debbe pagarsi per l'uso dei beni stessi.

53. Gravissima questione si è fatta e si fa per stabilire a beneficio di quali persone possa istituirsi il godimento in natura. La legge dice: a favore della *generalità degli abitanti.* Ma la disputa verte appunto sullo stabilire il senso della parola *abitanti.* Vi si comprendono coloro che possiedono beni nel Comune, ma non vi hanno domicilio? Occorre il domicilio, o basta la residenza? Sono ammesssi gli stranieri? Ecco questioni, alle quali non si può rispondere senza risalire ad una indagine più alta sulla natura di questo diritto all'uso promiscuo dei beni del Comune.

54. Una elegante questione è stata risolta dalla Corte di appello di Genova con sentenza 10 dicembre 1900 (1). Nelle antiche concessioni feudali trovansi spesso le locuzioni generiche *homines, terrieri, consolato.* Or bene, la Corte di Genova ritenne che le concessioni così fatte siano non agli abitanti singoli, ma all'ente collettivo. E poichè la rappresentanza di questa collettività è ora passata al Comune, a questo e non agli abitanti singoli spetta il godimento delle terre e delle acque così concesse e la rivendicazione dei diritti relativi.

§ 4. — Carattere del diritto di godimento in natura dei beni comunali.

55. Controversie sul carattere del godimento in natura dei beni comunali. — 56. Se sia una servitù. — 57. Se sia un diritto d'uso, a sensi del Codice civile. — 58. È un diritto analogo a quello che nasce dal contratto di società.

(1) *Riv. amm.*, LII, 166.

— 59. Conseguenze. — 60. Del domicilio. — 61. Può godere i beni l'elettore o il contribuente non domiciliato? — 62. I fittavoli, i coloni di un non domiciliato? — 63. Se il domiciliato straniero possa godere i beni. — 64. Requisiti per la determinazione del domicilio. — 65. Il Comune non può vietare l'uso a chi è domiciliato. — 66. Riscontro amministrativo e giudiziario dei regolamenti sull'uso dei beni. — 67. *Quid*, se manca il regolamento? — 68-69. Del corrispettivo: suo carattere. — 70-71-72-73. Sistemi diversi. — 74. Criteri per la misura del corrispettivo. — 75-76-77. Riscossione del corrispettivo: dei privilegi fiscali. — 78. Competenza esclusiva del Consiglio comunale e della Giunta provinciale amministrativa. — 79. Conflitto tra Comuni e frazioni: competenza dell'autorità giudiziaria.

55. Quale è il carattere del diritto di godimento in natura dei beni comunali? (1). La giurisprudenza italiana è grandemente divisa sulla questione. Alcune sentenze di Corti e Tribunali e non pochi pareri del Consiglio di Stato lo ritennero un diritto personale spettante solo a quelli che sono domiciliati nel Comune (2). Talvolta venne ritenuto sempre un diritto reale (3), spettante anche a coloro che possiedono beni nel Comune, quantunque non domiciliati. E parimenti divisa è la giurisprudenza francese (4). Come va risoluta la controversia? Tre teorie sono in presenza. Per gli uni i beni comunali goduti in natura costituiscono un fondo soggetto a servitù, a vantaggio delle proprietà fondiarie situate nel territorio del Comune. Per gli altri, i beni comunali costituiscono un fondo soggetto a un diritto di uso a beneficio degli abitanti del Comune. Pei terzi, invece, essi sono una proprietà perpetuamente indivisa, i cui frutti spettano ai membri della società comunale, che li godono a titolo di soci. Per le due prime teorie, il diritto al godimento dei beni comunali è adunque un diritto reale; per la terza invece è un diritto personale.

(1) Questa questione è stata da noi già esaminata nella *Legge* in uno studio intitolato: *Quale è il carattere del diritto al godimento in natura dei beni comunali?* (1871, II, 293). Qui riassumiamo con maggior precisione le idee svolte in quello studio. Vedi su questo riguardo: FREZZINI, voce *Dominî collettivi* nel « Digesto ital. »; MERLA, *Usi civici e demanî comunali*, nel *Municipio ital.*, 1899, 133.

(2) Trib. Matera, 1° agosto 1871 (*Legge*, 1871, II, 306); App. Torino, 25 aprile 1865 (*ivi*, 1865, II, 202); App. Catanzaro, 19 dicembre 1883 *Man. amm.*, 1885, 191); Cons. di Stato, 17 aprile 1885 (*ivi*, 1885, 224): App. Torino, 22 febbraio e 23 aprile 1886 (*ivi*, 1886, 252, e 1888, 58).

(3) Cons. di Stato, 27 maggio 1851, e decisione municipale 17 maggio 1853 (*Riv. amm.*, III, 438, e V, 474); App. Parma, 3 maggio 1872 (*ivi*, 1872, 566.

(4) Vedi gli esempi *pro* e *contro* nella *Legge*, nella monografia innanzi citata.

56. La prima opinione, che vanta illustri sostenitori (1), fonda i suoi ragionamenti sulla definizione della servitù data dall'art. 531 del Codice civile. Ma ad essa si contrappone che la servitù prediale è imposta ad un fondo pel vantaggio di un altro fondo appartenente ad un altro proprietario; ora, il fondo che è gravato della servitù appartiene agli abitanti del Comune *uti universitas;* sicchè il proprietario avrebbe un diritto di servitù sulla cosa sua, contro il precetto *res sua nemini servit:* manca il fondo serviente appartenente ad altro proprietario. Come conseguenza di tale opinione, avrebbero diritto all'uso solo quegli abitanti del Comune che possiedono fondi: il che è assurdo (2).

57. Nel secondo sistema, che vede nel diritto sui beni comunali un diritto di uso, si osserva che il vocabolo « uso » è adoperato costantemente dalla legge per indicare il godimento di questi beni (Cod. civ., art. 530; legge com. e prov., art. 126, n. 6, e art. 194, n. 7). Ora, gli abitanti del Comune non sono comproprietari di questi beni, perchè non hanno facoltà di far cessare la comunione; non ne sono usufruttuari, perchè hanno diritti minori di quelli che dà l'usufrutto: dunque ne debbono essere usuarî (3). Ma (si obbietta contro tale teoria) per considerare l'abitante del Comune come un usuario dei beni comunali bisognerebbe dimostrare che è un terzo di fronte al Comune, o che è estraneo alla proprietà dei beni comunali: il che non è; per cui le stesse ragioni che respingono il concetto di servitù prediale, respingono quello di uso. Oltracciò

---

(1) PARDESSUS, *Traité des servitudes*, III, 234; TOULLIER, III, 469; TROPLONG, *Prescription*, I, 397 e seguenti. Ad esso si accosta la Corte d'appello di Perugia con una sua sentenza 29 dicembre 1879 (*Rivista amm.*, XXXI, 427).

(2) Che gli usi civici non siano servitù, per quanto abbiano con queste attinenza, fu giudicato dalla Corte di cassazione di Torino, 31 gennaio 1902 (*Riv. amm.*, LIII, 259).

(3) PROUDHON, *Traité de l'usufruit*, n. 3242; CURASSON, *Code forestier*, I, 392); Cass. Torino, 19 giugno 1883 (*Man. amm.*, 1883, 348), e Cass. Milano, 25 gennaio 1865 (*Riv. amm.*, XVI, 272). Che gli usi, che la generalità degli abitanti di un Comune esercita con godere in natura i fond comunali, non costituiscano servitù, ma solo un semplice modo di godimento, fu giudicato dalla Corte di appello di Genova, 19 aprile 1901 (*Riv. amm.*, LII, 514).

il diritto dell'usuario è limitato ai suoi bisogni (articolo 551 Codice civile), mentre non lo è del pari il diritto al godimento dei beni comunali; nè la responsabilità di chi è investito di tal godimento è determinata come quella dell'usuario per l'art. 526 Codice civile; e ciò perchè il diritto al godimento ha in buona parte l'indole della comproprietà.

58. Qual è dunque il sistema, che meglio corrisponde alla vera indole del diritto degli abitanti di un Comune sui beni comunali? Più si analizzano gli elementi di cui si compone, e più si vedono in esso i caratteri dei diritti che nascono dal contratto di società, in quanto (ben inteso) questo concetto sia considerato in rapporto ai principî sui quali si fonda la legislazione amministrativa. I beni appartengono agli abitanti: ecco un primo punto di fatto e di diritto incontrastato. Il Comune, come società, ha dei diritti e delle obbligazioni particolari, e ogni membro ha verso questa società i diritti e doveri che risultano dall'associazione. Il Comune, come società, possiede un patrimonio, che è il fondo sociale, e lo amministra, anzitutto nello interesse della società in generale, e in seguito nell'interesse di ciascun socio in particolare. Ma questa società, il cui statuto sociale è nella legge, è perpetua per carattere proprio. E per conseguenza i beni che essa possiede non possono dar luogo a divisione, la quale è possibile solo nello scioglimento della società. E come il socio non può disporre dell'immobile sociale finchè dura la società, così il comunista ha il godimento, ma non può disporre dei beni su cui esso cade.

59. Se questo è il carattere del diritto di godimento in natura, la conseguenza evidente è che esso è un diritto personale, con tutti gli effetti giuridici che ne derivano (articolo 418 Codice civile). E quindi:

1° Non può essere esercitato fuorchè dagli abitanti che sono domiciliati nel Comune: epperò non basta il possedervi delle proprietà: chi non ha il domicilio non può godere dei beni comunali (1);

(1) La Corte d'appello di Brescia, con sentenza del 13 giugno 1899 (*Giur. amm.*, L, 765), giudicò che all'effetto di partecipare al godimento

2° Vi ha invece diritto anche chi non possiede nel Comune, anche chi non vi paga tributi, purchè vi sia legalmente domiciliato.

Il Consiglio di Stato, però, con parere del 4 ottobre 1897, premesso che per le combinate disposizioni degli art. 126, n. 6, 159 e 194 della legge comunale e provinciale, le facoltà dei Consigli comunali e della Giunta provinciale amministrativa in quanto si riferiscono a regolamenti per il godimento in natura dei beni comunali non possono esplicarsi se non per ciò che si attiene alle condizioni dell'uso e ad altre modalità circa tale godimento, fermo nella sostanza lo stato di diritto e di fatto preesistente, ritenne doversi annullare la disposizione di un regolamento per l'uso dei beni comunali, colla quale, contrariamente all'invalsa consuetudine, si escludevano i possidenti nel Comune abitanti in un altro Comune dal godimento in natura dei beni medesimi (1).

60. Si presenta però il dubbio se sia necessario il domicilio civile, oppure basti la residenza, per essere ammessi al godimento dei beni comunali. Si risponde che occorre il domicilio, nel doppio elemento di cui esso consta: fatto ad intenzione, *animo et corpore.*

61. E neppure potrebbe ammettersi a tale godimento chi, non avendovi il domicilio, sia elettore comunale, o paghi imposte nel Comune. Queste circostanze nè rappresentano, nè suppongono il domicilio civile.

62. I fittavoli ed i coloni appartenenti ad un proprietario non domiciliato nel Comune hanno essi qualità per esercitare i diritti che spetterebbero al proprietario, e quindi per rappresentarlo in sua vece nel godimento dei beni comunali? Dai principî sopra esposti è chiaro che se essi detengono quel fondo a nome altrui (articolo 2115 del Codice civile),

---

in natura dei beni comunali si considerano abitanti di un Comune coloro soltanto che nel Comune medesimo tengono effettivamente residenza la massima parte dell'anno, sono ivi iscritti nel registro di popolazione e pagano le tasse di famiglia.

(1) *Riv. amm.*, XLIX, 67.

non possono agire neppure a titolo di possessori: salvo se fossero legalmente domiciliati nel Comune, nel qual caso parteciperebbero *jure proprio* al godimento dei beni comunali.

63. È poi necessaria, pel godimento dei beni comunali, la qualità di cittadino italiano? Nella dottrina francese è questione vivamente agitata se gli stranieri, legalmente domiciliati in un Comune, abbiano diritto al godimento dei beni comunali (1). Per noi la questione non può dar luogo a dubbio. L'art. 3 del Codice civile pareggia gli stranieri ai cittadini nel godimento dei diritti civili. Può adunque lo straniero acquistare in un Comune il domicilio civile come ogni altro cittadino dello Stato. Adempita la condizione essenziale del domicilio, ne scaturiscono le altre conseguenze, tra le quali il diritto al godimento dei beni comunali: opinione tanto più da mantenersi, in quanto nè il godimento dei beni comunali è un diritto politico, nè l'esclusione degli stranieri vedesi scritta nella legge.

64. Onde stabilire il proprio domicilio nel Comune all'oggetto di essere ammesso al godimento dei beni comunali, può bastare la doppia dichiarazione prescritta dall'art. 17 Cod. civ., oppure occorre sia seguita dal fatto della effettiva fissazione della propria dimora nel Comune? A nostro avviso occorre il fatto e non la semplice formalità della dichiarazione. E coerentemente fu dalla giurisprudenza ritenuto che la doppia dichiarazione prescritta dall'art. 17 Cod. civ. non è efficace a produrre il cambiamento di domicilio a pro di chi, dopo tale dichiarazione, ha continuato a tenere casa aperta e famiglia nel luogo che voleva lasciare; non è inscritto nelle liste elettorali politiche del nuovo Comune; paga nell'antico la tassa fuocatico e domestici; esercita ivi cariche municipali; non ha prestato nel nuovo la sua opera alla costruzione delle strade obbligatorie; non ha fatto ivi alcun atto dello stato civile; ha dichiarato in atti pubblici e giudiziali di essere domiciliato nell'antico; è stato dall'usciere dichiarato domiciliato nello

(1) Vedi gli esempi nella monografia sopra citata (*Legge*, 1871, II, 295).

antico, nel notificargli atti processuali (1). Adunque la dichiarazione non importa effettivo cambiamento di domicilio se il fatto non corrisponde alla manifestazione della volontà; nè è esclusa la prova delle dichiarazioni simulate; e quindi anche dopo di essa il Comune può contestare all'interessato la sua domanda di ammissione ai pascoli comunali.

65. Se il Comune può proibire ai non domiciliati nel Comune l'uso dei beni comunali destinati alla promiscuità, non potrebbe però vietarlo arbitrariamente a colui che abbia tale requisito e paghi il corrispettivo.

E la giurisprudenza ebbe parimenti a decidere che il Comune, il quale da tempo antico permette agli abitanti il godimento in natura dei boschi comunali, non può, senza una formale deliberazione che immuti a tale maniera di godimento, impedirlo ad uno degli abitanti, che sempre per l'addietro usò del diritto di pascolo (2).

66. I regolamenti comunali, che determinano le condizioni dell'uso dei beni comunali, sono soggetti ad un doppio riscontro: amministrativo e giudiziario. Il riscontro amministrativo si esercita dalla Giunta provinciale, però non in via ordinaria e normale, ma in via straordinaria, quando vi sia un reclamo degl'interessati, a senso dell'articolo 194, n. 7. Il riscontro giudiziario ha luogo quando i regolamenti di uso dei beni comunali siano impugnati d'illegalità innanzi ai tribunali, perchè con essi sia commessa lesione al diritto dei comunisti, abitanti o possidenti (3). Ed in tal caso la giurisdizione giudiziaria ha base nell'articolo 2 della legge 20 marzo 1865 sul contenzioso amministrativo. E si hanno anzi dei pareri del Consiglio di Stato, coi quali, per conservare intatta questa giurisdizione, fu stabilito che l'ingerenza della Deputazione provinciale (oggi della Giunta provinciale amministrativa) in ordine ai regolamenti sul riparto e godimento in natura

(1) App. Catanzaro, 19 dicembre 1883 (*Man. amm.*, 1885, 191); Cassazione Firenze, 18 giugno 1874 (*Riv. amm.*, XXV, 819).

(2) App. Genova, 15 marzo 1880 (*Riv. amm.*, XXXII, 23).

(3) App. Parma, 3 maggio 1872 (*Riv. amm.*, XXIII, 566). Vedi pure la nota nella stessa *Riv. amm.*, XXII, 875).

dei beni comunali è limitata alla loro approvazione o disapprovazione, e che essa eccederebbe la propria competenza qualora volesse decidere sul diritto dei comunisti al godimento dei beni comunali, e sui reclami intesi a far riconoscere tale diritto (1).

67. La legge prescrive che per ammettere la generalità degli abitanti del Comune al godimento in natura dei suoi beni occorre un regolamento che determini le condizioni dell'uso. Ma può avvenire che il regolamento non sia fatto: ed in tal caso il prefetto può invitare il Comune a farlo, coi mezzi coercitivi che la legge affida al suo potere; e la Giunta provinciale può esercitare, occorrendo, i poteri che le dà l'articolo 197. Ma, frattanto, ove per avventura il regolamento manchi, e l'uso del pascolo sia mantenuto, supplisce necessariamente la consuetudine serbata sin allora, nonchè il ruolo autorizzato superiormente nelle forme amministrative, pubblicato, non impugnato e reso quindi esecutivo (2).

68. La quarta ed ultima condizione per l'ammissione del godimento in natura dei beni comunali è che l'*uso* di essi beni sia *alligato al pagamento di un corrispettivo*. Questo corrispettivo deve essere determinato dal regolamento comunale; e sarebbe perciò annullabile il provvedimento con cui il Comune, avendo appaltato tale diritto, rimettesse la determinazione del corrispettivo all'arbitrio dell'appaltatore (3). D'altra parte, il fatto che gli abitanti del Comune non abbiano mai pagato per l'addietro alcun corrispettivo per l'uso dei beni comunali in natura, non impedisce al Comune di trarre profitto dei beni stessi (4).

69. Quale carattere riveste questo corrispettivo che si paga per l'uso dei beni comunali? È assodato per costante

1) Cons. di Stato, parere 22 dicembre 1866 (*Riv. amm.*, XVII, 343).

2) Cass. Napoli, 20 gennaio 1876 (*Man. amm.*, 1876, 185) e Cons. di Stato, pareri 28 luglio 1887 (*ivi*, 1888, 87) e 11 settembre 1893 (*Riv. amm.*, XLIV, 991).

3) Cons. di Stato, 25 agosto 1878 (*Man. amm.*, 1878, 326).

(4) Cons. di Stato, 3 luglio 1872 (*Riv. amm.*, XXIII, 252).

giurisprudenza che esso non riveste carattere d'imposta (1). Da ciò la conseguenza che esso non va soggetto all'obbligo del *solve et repete* (2), e che soggiace invece alla tassa di manomorta, la quale colpisce i redditi patrimoniali del Comune e lascia immune il provento delle imposte (3). Ma sarebbe un errore considerare il corrispettivo come un vero e proprio reddito patrimoniale, poichè esso viene, non da una proprietà patrimoniale del Comune, ma da beni di uso pubblico per destinazione. È quindi un reddito *sui generis*, che solo per analogia viene detto patrimoniale.

70. Si è pure fatta questione se tale corrispettivo sia soggetto a tassa di ricchezza mobile. La Commissione centrale delle imposte dirette decise che non è reddito di fronte alla legge d'imposta di ricchezza mobile quello che deriva allo Stato, alla Provincia ed ai Comuni dai proventi delle tasse; epperciò, se per concessione gratuita di acqua pubblica fatta a favore della generalità degli abitanti, il Comune percepisce a carico degli utenti una tassa, siffatto provento non è soggetto a tassa di ricchezza mobile; ma se, invece di una tassa per concessione gratuita, si abbia un canone contrattuale in corrispettivo dell'uso di una determinata quantità d'acqua pubblica a vantaggio di private persone, tale canone, rivestendo i caratteri di reddito patrimoniale, è imponibile di tassa di ricchezza mobile (4).

71. Se non è dunque imposta, è opportuno indagare quale sia la natura di questo corrispettivo che si paga per l'uso dei beni comunali. L'articolo 159 lo dice un corrispettivo dell'uso. Ma un parere del Consiglio di Stato ritenne che esso partecipa della natura del laudemio, ossia ricognizione del diritto

---

(1) Cons. di Stato, 9 dicembre 1861 (*Legge*, 1862, II, 48); 26 gennaio 1862 (*ivi*, 1863, II, 68), 6 aprile 1865 (*ivi*, II, 174); Cass. Milano, 25 gennaio 1865 (*Riv. amm.*, XVI, n. 273); 25 agosto 1864 (*Legge*, 1864, II, 329); Cass. Roma, 4 gennaio 1877 (*Man. amm.*, 344); Cons. di Stato, 16 aprile 1886 (*ivi*, 1886, 317).

(2) App. Torino, 12 maggio 1884 (*Man. amm.*, 1885, 30) e Cass. Torino, 10 settembre 1885 (*ivi*, 1886, 77).

(3) Cass. Roma, 2 giugno 1885 (*Man. amm.*, 1885, 377).

(4) Decis. 5 dicembre 1883 (*Man. amm.*, 1884, 268).

dominicale del Comune (1). Quest'opinione apparisce alquanto arbitraria, non sembrando che il pensiero del legislatore sia stato altro fuorchè quello di procurare al Comune una rendita dei suoi beni, lasciati in godimento degli abitanti, in surrogazione dell'affitto, che è la regola dalla legge stessa stabilita. In realtà, è un provento *sui generis*, non facilmente definibile.

72. Un punto solo è comune al corrispettivo dovuto per l'uso dei beni comunali ed al laudemio che si pagava sulla enfiteusi antica per ricognizione del dominio: ed è che il corrispettivo è l'unico titolo con cui si possa stabilire il titolo precario, pel quale alcuno degli abitanti del Comune occupi od usufruisca qualche pezzo del terreno comunale. Non essendovi contratto tra il Comune e gli abitanti, ma solo un regolamento, è chiaro che il ruolo degli utenti costituisce il titolo contro di questi.

73. Dicemmo che al godimento in natura hanno diritto i domiciliati nel Comune. Ma può il regolamento prescrivere che anche coloro che hanno nel Comune i loro beni, quantunque non domiciliati, possono essere ammessi al godimento. E se il Comune con tale regolamento abbia disposto che i proprietari non domiciliati debbono essere sottoposti ad un corrispettivo maggiore di quello fissato per gli abitanti, l'autorità tutoria non ha facoltà di rifiutare la sua approvazione, non potendosi contestare al Comune il diritto di stabilire un trattamento diverso per gli uni e per gli altri; e in questo senso si è rettamente pronunciata la giurisprudenza (2).

74. Come deve essere regolato nella misura questo corrispettivo? Il Consiglio comunale non ha facoltà d'imporre una tassa a carico di ciascheduna famiglia, qual compenso pel godimento in natura dei beni comunali, poichè la tassa di pascolo sul bestiame non deve colpire che quei comunisti che realmente godono dei beni comunali, e non può essere estesa ed applicata a tutte le famiglie del Comune. Inoltre, volendo il Comune alligare il godimento in natura dei beni comunali

(1) Cons. di Stato, 27 gennaio 1863 (*Legge*, 1863, II, 67).
(2) Cons. di Stato, 21 ottobre 1887 (*Man. amm.*, 1888, 186); 17 aprile 1885 *ivi*, 1885, 224).

al pagamento di un corrispettivo, dovrebbe riconoscere la necessità di stabilire una gradazione per mantenere l'eguaglianza fra contribuenti del Comune, e quindi proporzionare le tasse al numero dei capi di bestiame da ciascheduno posseduti, ed al maggiore o minor danno che ciascheduna specie di esso può arrecare ai fondi.

75. Ci resta a dire in che modo il corrispettivo si esige. Non essendo esso imposta, ma una entrata comunale, la riscossione di esso si può dal Comune affidare all'esattore com'è per tutte le imposte comunali; è però in facoltà del Comune di assegnarla ad uno speciale appaltatore od esattore, a meno che, eccedendo il suo bilancio il limite legale della sovrimposta fondiaria, gli siano vietate le spese facoltative (legge 14 giugno 1874, art. 3): in questo caso deve valersi del servizio gratuito dell'esattore comunale, il quale non si può ricusare (legge 29 giugno 1902, n. 281, sulla riscossione delle imposte dirette, art. 7, 80 e 93).

76. Il titolo esecutivo per procedere alla riscossione è il ruolo formato dal Comune in base al suo regolamento. Nè tale regolamento richiede o suppone alcun accordo contrattuale precedente. Esso procede dall'autorità data dalla legge al Comune; e così pure il ruolo formato in applicazione del regolamento stesso (1).

77. La riscossione di tale corrispettivo è assistita dai privilegi fiscali che vi sono per tutte le altre entrate patrimoniali del Comune e di cui si terrà più largo discorso nel commento dell'art. 178. Qui basti dire che la giurisprudenza è assodata sul punto che per la riscossione delle sue entrate spettino al Comune i privilegi fiscali. Ma si mosse dubbio sul punto se anche pel corrispettivo per l'uso dei beni patrimoniali del Comune i privilegi competessero; e il dubbio fu risolto, con ragione, affermativamente.

78. La competenza di questo provvedimento è e deve rimanere circoscritta tra il Consiglio comunale e la Giunta

(1) Cass. Roma, 21 aprile 1881 (*Riv. amm.*, XXXII, 319).

provinciale amministrativa. Nessuna applicazione vi potrebbe avere un ricorso al Re per eccesso di potere o violazione di legge. Infatti il Consiglio di Stato ha giudicato che il Governo non può sostituire i propri apprezzamenti a quelli della Giunta provinciale amministrativa, la quale nell'esercizio delle sue funzioni di tutela abbia determinato la misura della tassa da corrispondersi dai comunisti per il godimento in natura di un pascolo comunale: e così, ad es., il Governo del Re non potrebbe rifiutarsi ad approvare un aumento della tassa deliberato dal Consiglio comunale e che la Giunta provinciale amministrativa abbia reputato eccessivo per ragioni che non importano alcuna violazione di legge nè alcun eccesso di potere (1). Lo stesso è a dirsi per ogni altra modificazione del regolamento d'uso dei beni comunali: qualunque deliberazione del Consiglio comunale integrata dalla sanzione della Giunta provinciale amministrativa, è definitiva al riguardo: e chiunque creda di avervi un diritto in contrario deve esperire le vie giudiziarie e non più il ricorso superiore amministrativo (2).

Anche in questo ordine di idee venne ritenuto che il Consiglio comunale ha sempre la facoltà di modificare il regolamento di uso delle acque comunali, salva l'approvazione della Giunta provinciale amministrativa: e ciò anche quando si trovi in corso una lite sui diritti di tali acque: purchè il provvedimento amministrativo del Consiglio comunale non violi alcuno dei diritti impugnati nella contestazione giudiziaria (3).

79. Nel caso di conflitto tra il Comune capoluogo e le frazioni sul diritto di uso dei beni patrimoniali tace la competenza della Giunta provinciale amministrativa. Alla quale pertanto non si deve ricorrere contro la deliberazione del Consiglio comunale che abbia stabilito un uso determinato; ma sibbene e soltanto all'autorità giudiziaria (4). Ugualmente per le contestazioni tra Comune e Comune (5).

---

(1) Cons. di Stato, Sez. interni, parere 25 novembre 1898, adottato.
(2) Id. id., id. 24 febbraio 1899, id.
(3) Id. id., id. 21 novembre 1902, id.
(4) Id. id., id. 17 febbraio 1899, id.
(5) Id. id., id. 3 agosto 1899, id.

Art. 160 (Testo unico, art. 142; legge 4 luglio 1874, n. 2011, art. 1 e 4; legge 11 aprile 1886, n. 3791, art. 2). — **I beni incolti comunali, che sono patrimoniali o divengano tali, devono essere ridotti a coltura e, in quanto cadono sotto le discipline della legge forestale, alla coltura a bosco. In caso d'inadempimento da parte del Comune a questa condizione, i beni suddetti devono essere alienati o dati in enfiteusi, con l'obbligo del rimboschimento per quelli soggetti alla legge forestale, e vi provvederà la Giunta provinciale amministrativa nei modi di legge a profitto del Comune.**

Non sono soggetti a queste disposizioni i terreni comunali di montagna, quando siano mantenuti saldi e non presentino pericolo di scoscendimento, frane o valanghe e quando il loro rimboschimento non sia necessario per regolare il corso delle acque.

80-81-82-83. Oggetto dell'art. 160; leggi speciali che l'hanno modificato; istruzioni per l'applicazione delle leggi speciali. — 84. Quali modificazioni ha ricevuto l'art. 160 dalle leggi speciali. — 85. In che senso l'art. 160 è sempre in vigore. — 86. Quali sono a senso di legge i beni incolti. — 87. Se i boschi cedui sieno beni incolti. — 88. Carattere dei beni incolti. — 89. Elenco dei beni incolti. — 90. Dei beni soggetti agli usi civici. — 91. Delle servitù attive di pascolo competenti al Comune. — 92. Destinazione da darsi ai beni incolti. — 93. La destinazione a coltura. — 94. Competenza della Giunta provinciale. — 95. Dei beni incolti delle frazioni. — 96. I beni incolti e la legge forestale. — 97. Osservazioni generali sull'art. 160 e le leggi speciali che l'hanno modificato.

80. Le disposizioni dell'art. 160 completano quelle dell'articolo 159, e spiegano l'intendimento del legislatore in ordine alla destinazione dei beni comunali: i beni coltivati debbono essere dati in affitto (art. 159); quelli incolti debbono essere alienati (art. 160).

81. L'art. 160 ha però subìto diverse modificazioni per effetto di leggi speciali. Poichè le Deputazioni provinciali usavano raramente della facoltà ad esse data di obbligare i Comuni ad alienare i loro beni incolti, la legge 14 luglio 1874, n. 2011, prescrisse che i beni incolti dei Comuni, che fossero patrimoniali o divenissero tali, dovessero essere ridotti a cultura, e, in quanto cadano sotto le discipline della legge forestale, alla cultura a bosco. Ha stabilito altresì che se, dentro cinque anni dalla pubblicazione della legge i Comuni non avessero

adempito a questa condizione, i beni incolti dei Comuni dovessero alienarsi o darsi in enfiteusi, coll'obbligo del rimboschimento per quelli soggetti alla legge forestale. La detta legge diede apposite norme per la compilazione degli elenchi dei beni incolti, e nell'art. 4 stabilì che, trascorsi i cinque anni e non adempiuta dai Comuni la prescrizione predetta, le Deputazioni provinciali dovessero procedere nei modi di legge all'alienazione od all'enfiteusi a profitto del Comune.

82. All'esecuzione di questa legge provvidero il regolamento 20 dicembre 1874, n. 2325 e la circolare del Ministero d'agricoltura, industria e commercio dell'11 febbraio 1875, n. 194. E con risoluzione ministeriale del 30 settembre 1880, n. 385 (risoluzione presa in base a un conforme parere del Consiglio forestale), fu stabilito che il ministero avrebbe concorso in determinate proporzioni nelle opere di rimboschimento. Siccome questa circolare è ancora in vigore, e può essere utile averne presenti le norme per procedere all'esecuzione della legge, crediamo utile riportarne in nota le disposizioni (1).

---

(1) Risoluzione 30 settembre 1880, n. 385.

« Il Consiglio ha opinato:

« 1° che, trattandosi di terreni incolti di proprietà patrimoniale dei Comuni o di altro qualsiasi corpo morale, i quali trovinsi sottoposti al vincolo forestale, il concorso pecuniario del Ministero per l'imboschimento possa essere portato fino a $^2/_5$ della spesa, beninteso però che, in caso di vendita del terreno a privato proprietario, abbia a cessare il concorso pecuniario del Ministero;

« 2° che trattandosi di terreni incolti di proprietà privata, il concorso del Ministero abbia a limitarsi alla somministrazione gratuita di semi e piante occorrenti a norma del progetto, ed all'opera gratuita degli ufficiali forestali, per la compilazione del progetto da farsi possibilmente in occasione delle girate annuali nella direzione dei lavori anche gratuitamente, semprechè non abbiano a trasferirsi a distanze maggiori di due chilometri ed a pernottare fuori residenza;

« 3° che in caso di semplice richiesta di semi e piante, senza preventivo progetto e stima dei lavori, sia opportuno di chiedere prima con apposito modulo a stampa, da trasmettersi al richiedente, le necessarie notizie della località da seminare od impiantire;

« 4° che per ottenere il concorso del Ministero in danaro, oppure mediante la somministrazione dei semi e piante, nei casi di cui ai nn. 1 e 2, abbiasi a sottoporre all'approvazione del Ministero il progetto dei lavori di rimboschimento che voglionsi intraprendere, e sia in facoltà del Ministero stesso di stabilire, di accordo col proprietario, il governo del nuovo bosco, secondo le esigenze della località, ad alto fusto, a ceduo, oppure

83. Decorsi i cinque anni fissati dalla legge 14 luglio 1874, con altra legge 25 giugno 1882, n. 836, si diede facoltà al Governo di consentire ai Comuni, sentito l'avviso della Deputazione provinciale e del Consiglio forestale della Provincia, un nuovo termine, non eccedente i cinque anni, per ridurre a cultura i beni incolti. Ma prima che decorresse il detto termine, sopravvenne una terza legge (11 aprile 1886), con cui venne data facoltà al Ministero di agricoltura, industria e commercio di consentire ai Comuni, udita la Deputazione provinciale ed il Consiglio forestale, un nuovo termine, non eccedente dieci anni, per l'esecuzione dell'art. 1 della legge del 4 luglio 1874, n. 2011. Con l'art. 2 della legge stessa fu dichiarato che non sono soggetti a tali disposizioni i terreni di montagna, quando siano mantenuti saldi, e non presentino pericoli di scoscendimento, frane o valanghe, e quando il loro rimboschimento non sia necessario per regolare il corso delle acque.

84. Non v'ha dubbio che queste disposizioni modificarono l'art. 113 della legge comunale e provinciale 20 marzo 1865, e per conseguenza anche l'art. 160 della presente legge, sia perchè alla facoltà discrezionale attribuita dai detti articoli alla Deputazione provinciale e poi alla Giunta provinciale amministrativa, viene sostituita una disposizione obbligatoria, per la quale i terreni incolti dei Comuni o debbono esser messi a cultura, oppure debbono essere alienati, e, in secondo luogo, perchè alla ingerenza esclusiva dell'autorità tutoria viene congiunta e, potrebbesi dire, sostituita quella del Ministero di agricoltura, industria e commercio.

---

a ceduo composto, e ciò mediante atto di sottomissione da stipularsi innanzi la Prefettura od altro ufficio per maggior comodo dell'interessato, in originale e copia; quest'ultima su carta semplice, il quale atto verrà pure registrato a spese del proprietario;

« 5° che di quanto precede si dia comunicazione a tutti i Comitati forestali delle Provincie, affinchè serva loro di regola, facendo notare specialmente a quelli delle Provincie in cui preesistevano Comitati speciali pei rimboschimenti, che mentre si raccomanda loro di adottare, d'ora innanzi, le norme che il Ministero ha stabilito, deve rimanere inalterata la misura del concorso fissato in addietro per quei rimboschimenti che sono già stati e che debbonsi condurre a termine.

« Il Ministero ha accolto e rende esecutive le anzidette proposte del Consiglio forestale ».

85. Parve perciò a taluno che questo art. 160 dovesse essere soppresso dal testo unico, oppure dovesse modificarsene la dizione per porlo in armonia con le leggi innanzi citate del 1874 e del 1886. A questa questione rispose il Consiglio di Stato, con parere 30 marzo 1889, osservando che non v'ha nella legge 30 dicembre 1888 disposizione alcuna, la quale abbia portato variazione a quella dell'art. 113 della legge del 1865 (oggi 160); e che questo perciò conserva quell'efficacia che aveva sotto la legge precedente: che se, sotto l'impero di questa, il disposto dell'art. 113 doveva intendersi coordinato con le disposizioni delle leggi del 1874 e 1886, così non può dubitarsi che le dette leggi speciali conservano la loro potestà derogatoria alla legge generale, anche sotto l'impero dello articolo 142 della nuova legge 10 febbraio 1889.

86. La più grossa questione, che si presenta nell'applicazione dell'art. 160 e delle citate leggi del 1874 e del 1886, è quella di determinare quali siano, a senso di esse leggi, i *beni incolti*, che sono obbietto delle disposizioni delle leggi stesse. Per principio generale, la qualità di beni incolti è affatto relativa, come affatto relativa è la qualità della cultura a cui possono essere assoggettati i detti beni, ciò dipendendo dalle condizioni fisiche locali ed anche dalle consuetudini, dall'avviamento delle industrie e dalle speciali necessità economiche. Quindi, presentatasi la questione per alcuni prati naturali e perenni di montagna, il Consiglio di Stato opinava non potersi stabilire per massima generale se i medesimi si abbiano da considerare quali *beni incolti*, a termini della legge del 1874, ma che si debba invece esaminare caso per caso se naturalmente ne sia possibile la coltivazione, se questa debba essere boschiva o agraria e se abbia o no a riuscire economicamente utile e rimuneratrice (1).

87. Sono da considerarsi incolti i *boschi cedui?* Evidentemente no: e perciò il Consiglio di Stato dichiarò non essere essi soggetti alle disposizioni dell'art. 160 (2).

---

(1) Cons. di Stato, parere 29 dicembre 1880.
(2) Vedi nella *Legge*, 1863, II, 66.

88. Riassumendo, sono beni incolti solo quei beni, i quali potrebbero dare una rendita qualora fossero coltivati, ma la cui cultura importa ingente spesa e cure, alle quali il Comune non potrebbe sufficientemente prestarsi: tali i terreni che, per la loro natura paludosa o boscosa, abbisognano di dissodamento. Deve pure aversi riguardo alle peculiari condizioni dei luoghi, e soprattutto alle esigenze dell'igiene e alle consuetudini paesane.

89. Da ciò che si è detto riesce manifesto che occorre una indagine di fatto per determinare i beni che sono soggetti alle disposizioni dell'art. 160. Questa indagine, prima della legge del 14 luglio 1874, era rimessa al prudente criterio della Deputazione provinciale. E quindi, ad es., sotto l'impero della precedente legislazione trovasi stabilito che se dalla descrizione dei beni d'un Comune, dalla loro denominazione di *comunaglie* e dalle indagini praticate, sia posto in evidenza che i beni debbono ritenersi come incolti, usa legittimamente la sua potestà la Deputazione provinciale che ne ordina la vendita (1). Però la legge del 14 luglio 1874 stabilì apposita autorità per formare gli elenchi dei beni incolti in ciascuna Provincia, e cioè il Comitato forestale della Provincia, oppure una Commissione presieduta dal prefetto, e la cui composizione è determinata nell'art. 2 della legge stessa. La legge 11 aprile 1886 mantenne l'utile principio della formazione degli elenchi, e nell'art. 3 stabilì regole circa la distribuzione delle spese necessarie alla loro formazione.

90. Per meglio determinare il concetto dei beni incolti è necessario dar cenno delle limitazioni che il concetto medesimo subisce. Deve dunque avvertirsi che i beni demaniali dei Comuni delle Provincie napoletane (soggetti ad *usi civici*) non possono alienarsi senza l'approvazione sovrana. Questa è giurisprudenza oggimai assodata.

91. Venne pure ritenuto che sotto le denominazioni di beni incolti non può intendersi una servitù attiva di pascolo

(1) Cons. di Stato, parere 11 ottobre 1873.

competente al Comune, e quindi la facoltà di ordinare l'alienazione dei beni incolti non potrebbe estendersi ad ordinare l'affrancamento di assoluta servitù (1).

92. Chiarito il concetto dei *beni incolti*, esaminiamo quale, secondo l'intendimento delle citate leggi, sia la destinazione da darsi ai medesimi. Essi possono ridursi a cultura, possono alienarsi, oppure cedersi ad enfiteusi (2). Riteniamo che il legislatore non abbia inteso di escludere l'altra destinazione, preveduta dall'art. 1571 del Cod. civ., della locazione cioè per un termine maggiore di trent'anni, ma col *patto di dissodare i beni e porli a cultura;* ma sul parere conforme della Giunta provinciale e, occorrendo, del Comitato e del Consiglio forestale.

93. Delle tre destinazioni innanzi accennate, quella che la legge considera come principale è la destinazione a cultura: le altre sono subordinate. I Comuni adunque ebbero, per ridurre a cultura i loro beni incolti, un termine utile fino a tutto il 1896: contro quelli che entro tal termine non abbiano adempito all'obbligo loro imposto dalla legge, è luogo ai provvedimenti coercitivi, per obbligarli alla alienazione dei beni stessi o alla concessione in enfiteusi.

94. Quando poi non sia dubbia la natura dei *beni incolti*, ed il Consiglio comunale, non ostante la decorrenza dei termini stabiliti dalla legge, non abbia deliberato alcun provvedimento, la Giunta provinciale amministrativa può procedere anche d'ufficio ed ordinare quel provvedimento che stimi conveniente, utile ed opportuno nell'interesse dei Comuni (3).

95. Sotto la denominazione di *beni incolti* dei Comuni sono compresi anche quelli appartenenti alle singole frazioni: si può quindi ordinare la vendita dei beni appartenenti alle frazioni, salvo ed impregiudicato il diritto delle medesime sul prezzo ricavato dall'alienazione dei beni loro spettanti (4).

---

1) Vedi nella *Legge*, 1863, 25.
(2) MAGNI, op. cit., 562.
(3) Cons. di Stato, 23 giugno 1875 (*Legge*, 1875, II, 290).
(4) Cons. di Stato, 24 giugno 1882 (*Man amm.*, 1882, 283).

96. Pei riguardi alle esigenze del sistema forestale le leggi del 1874 e del 1886 contengono speciali disposizioni. Epperciò, per quei beni, pei quali il Comitato forestale riconosca la necessità del vincolo, la legge del 1874 ordinò che potesse imporsi la cultura a bosco; qualora fossero venduti, dovesse imporsi all'acquirente la condizione dell'obbligo di rimboschimento; e per quelli che non fossero ritenuti soggetti all'obbligo del rimboschimento, l'art. 2 della legge del 1886 ha eccettuati i terreni che presentino le condizioni per le quali il vincolo forestale non debba imporsi. Devono quindi negli elenchi comprendersi tutti i beni incolti; ma il criterio per la loro destinazione a cultura boschiva, piuttosto che a qualunque altra, si trova nella legge forestale 20 giugno 1877. È necessario perciò, nell'emettere provvedimenti in applicazione di questo articolo, tener presente questa legge, nonchè l'altra 1° marzo 1888, n. 5235, sul riassodamento dei terreni montuosi, ed anche le disposizioni della legge (testo unico) sulle bonificazioni del 22 marzo 1900, n. 195.

97. Nel porre termine al commento dell'art. 160 non possiamo non osservare che le disposizioni coercitive delle leggi circa l'alienazione e la riduzione a cultura dei beni incolti hanno avuto in un gran numero di Comuni un effetto funesto: perchè, mentre hanno privato la parte povera delle popolazioni del godimento in natura dei beni stessi, ne hanno accumulato la proprietà nelle mani di pochi; e il primo risultato si fu l'aumento dell'emigrazione. Ciò è avvenuto anche in quei Comuni, nei quali i beni incolti, spartiti in piccoli lotti, furono dati, a piccolissimo prezzo e anche gratuitamente, agli abitanti poveri, con l'obbligo di porli a cultura; poichè, mancando questi dei mezzi a ciò necessari, si sono affrettati ad alienare le loro quote, che si sono concentrate in pochissime mani. Ciò si è verificato in quasi tutte le parti d'Italia: dal che è da conchiudere che se le leggi fossero fatte con previa e sicura cognizione delle cose, non avremmo a lamentare così spesso il fatto che una legge ottenga appunto l'effetto opposto a quello che con essa si voleva ottenere.

Art. 161 Testo unico, art. 145. — **I capitali disponibili di ogni specie debbono essere impiegati. È però vietato l'acquisto di titoli dei debiti pubblici esteri.**

98. L'art. 161 sancisce un principio di buona amministrazione. — 99. Che s'intenda per capitali disponibili. — 100. Scopo dell'obbligo dell'impiego. — 101. L'impiego dev'essere fruttifero. — 102. Impieghi diversi. — 103. L'impiego dev'essere deliberato dal Consiglio comunale. — 104. Competenza della Giunta provinciale circa l'impiego dei capitali. — 105. Distribuzione fra gli abitanti di somme provenienti dalla vendita di beni. — 106. Se possano i capitali servire a equilibrare il bilancio. — 107. Vigilanza del prefetto. — 108. Impiego di capitali in acquisto di beni stabili.

98. È un principio di buona amministrazione questo che i capitali disponibili debbono essere impiegati: e la legge in questo articolo, oltrechè prudente, è anche chiara. Solo potrà essere necessaria qualche parola a dilucidare quale sia, nell'intendimento del legislatore, il concetto di « capitali *disponibili* ».

99. Devono ritenersi come capitali disponibili le somme che il Comune riceve, in via straordinaria, come pagamento di un mutuo da esso contratto, o come prezzo di beni mobili od immobili da esso alienati, o in rimborsi di crediti: i proventi di un cespite maggiori di quelli che si erano preveduti in bilancio e non applicati alla parte passiva: le donazioni, i lasciti, e simili. Deve pure ritenersi fra i capitali disponibili il fondo di cassa rimasto alla chiusura di un esercizio, quando non sia vincolato al pagamento di residui passivi. Sono pure tali le somme che il Comune ritiene nelle sue mani in qualità di sequestratario, e i depositi e le cauzioni che riceve dai suoi contabili, o da coloro che contrattano col Comune. E poichè la legge non distingue, anche i fondi disponibili sul bilancio di stabilimenti amministrati dal Consiglio comunale sono da considerarsi come capitali disponibili. In una parola (ove si voglia stare al senso strettamente giuridico), devonsi intendere come tali tutte le somme, le quali soverchiano quella che è richiesta per le giornaliere esigenze del servizio di cassa, o per far fronte ad impegni, la cui scadenza sia immediatamente prossima.

100. Tutti questi fondi debbono essere impiegati: e ciò non soltanto per procurare al comune il lucro dell'interesse dello

impiego, ma anche per provvedere alla sicurezza della custodia; poichè è fuor di dubbio che i fondi affidati al tesoriere comunale, specialmente quando la somma sia ingente, presentano una sicurezza assai minore di quella che offre la custodia di una banca, o della Cassa depositi e prestiti, o delle casse postali di risparmio, o la conversione in titoli di credito verso lo Stato: tanto più che la cauzione prestata dal tesoriere o dall'esattore è proporzionata solo al movimento ordinario dei valori della cassa, nè presenta margine per coprire le giacenze straordinarie.

101. Quale impiego devesi dare ai capitali disponibili? Sembra anzitutto che questo impiego debba essere fruttifero: altrimenti, la legge avrebbe adoperata altra parola, come ad esempio quella di collocamento o di custodia, piuttosto che quella di « capitale », alla quale il linguaggio ordinario attribuisce un concetto di produttività.

102. Salva questa prima determinazione, e l'altra che è vietato l'acquisto dei titoli di debiti pubblici esteri, la legge ha lasciato al criterio del Comune il deliberare la forma dello impiego: titoli di rendita pubblica, buoni del tesoro, conto corrente con banche, deposito presso la Cassa depositi e prestiti, e persino acquisto di azioni industriali o commerciali, mutui, o acquisto di stabili produttivi di rendita. Messo in così assoluta libertà di scelta, egli è chiaro che il Comune potrebbe assai facilmente commettere errori pericolosi pel patrimonio comunale. Quindi è che l'impiego di capitali disponibili trovasi circondato da norme e cautele, sia in questo, sia in altri articoli della legge comunale: e primo fra questi l'art. 126, n. 5, pel quale spetta al Consiglio comunale il deliberare intorno alla *natura degli investimenti fruttiferi*. È data adunque al prudente criterio del Consiglio comunale la scelta della qualità dell'impiego (1).

103. L'impiego (come si rileva dalla predetta disposizione) deve essere deliberato dal Consiglio comunale; ed è illegale

(1) Cons. di Stato, parere del 15 aprile 1882 (*Legge*, 1882, II, 244).

quando il provvedimento è preso dalla Giunta municipale (meno nel caso di urgenza ai termini dell'art. 136), o dal sindaco. Nè potrebbe ammettersi, e sarebbe illegale, un incarico dato al sindaco di provvedervi come incaricato del Consiglio medesimo (1).

104. Devesi pure ricordare che, per l'art. 194, n. 2, della legge, sono sottoposti all'approvazione della Giunta provinciale amministrativa gli acquisti di azioni industriali e gli impieghi di danaro, quando non si volgano alla compra di stabili, o a mutui con ipoteca o verso la Cassa dei depositi e prestiti, od all'acquisto di fondi pubblici dello Stato o di buoni del tesoro. Non vogliamo qui anticipare il commento dell'art. 194. Ma già dal solo richiamo di questo articolo può dedursi come la Giunta provinciale abbia in genere la facoltà di accertare l'impiego dei capitali disponibili, eccezione fatta per quei casi tassativamente indicati, nei quali la natura dello investimento è presunta dalla legge, ed è effettivamente così solido da eliminare ogni necessità di speciale approvazione.

105. Vi sono dei casi in cui la giurisprudenza ha creduto potersi approvare la distribuzione tra gli abitanti del Comune di somme provenienti dalla vendita di beni comunali. Egli è evidente che ciò si è fatto in contravvenzione alla disposizione dell'art. 161, e perciò in massima questo sistema deve condannarsi. Ma le eccezioni furono nei singoli casi suggerite da considerazioni speciali di equità, non di diritto, sia per riguardo alle miserevoli condizioni degli abitanti di quei Comuni, sia pel fatto speciale che essi godevano di alcune tolleranze di uso sui beni venduti, onde in compenso della perdita di tale uso vennero ammessi a fruire del prezzo dei beni venduti. Ma, si ripete, ciò non si è ammesso, nè potrebbe in avvenire ammettersi, fuorchè per circostanze eccezionalissime. E difatti fu vietato parecchie volte (2).

---

(1) Cons. di Stato, 15 aprile 1882 (*Man. amm.*, 1882, 203).

(2) Vedi Cons. di Stato, 13 settembre 1889, 20 luglio 1872 e 19 giugno 1885 (*Man. amm.*, 1890, 42; 1872, 314; 1885, 314).

106. Potrebbero i capitali disponibili essere destinati a mettere in equilibrio il bilancio del Comune, nel quale le spese superino le entrate? — Anche qui è il caso di distinguere. La regola è che ciò non possa farsi. poichè alle spese ordinarie del bilancio devono i Comuni provvedere con la rendita propria e con le imposte (1). Però in casi eccezionali l'autorizzazione fu dalla Giunta provinciale amministrativa accordata, come ad esempio quando, per far fronte a nuove spese straordinarie, si era elevata la sovrimposta, o si erano imposte tasse straordinarie (2). Possono anche, in casi eccezionalissimi, impiegarsi i capitali per soddisfare a spese urgenti, imprescindibili: come quando si tratti di salvare l'azienda comunale dal danno imminente dell'arenamento di un pubblico servizio, o da altro danno che potrebbe riuscire funesto. Ma si dovrà accertare con la massima severità la sussistenza e la gravità dei motivi che possono determinare queste eccezioni alla regola generale.

107. Spetta al prefetto di vigilare assiduamente onde impedire l'inosservanza di questo articolo: deve perciò fare eseguire, occorrendo, verifiche di cassa, e ordinare ai Comuni l'impiego dei capitali disponibili. Deve egualmente il prefetto curare che i capitali di un Comune, se corrono pericolo in un dato impiego, siano tolti e ricollocati in modo sicuro.

108. L'impiego dei capitali nell'acquisto di beni stabili non è dalla legge considerato come non conveniente ai Comuni: anzi, stando all'articolo 194, n. 1, parrebbe favorirlo, perchè (come vedremo) esclude espressamente l'acquisto di beni stabili dall'obbligo dell'approvazione della Giunta provinciale: però la giurisprudenza del Consiglio di Stato, nella applicazione prima della legge 5 giugno 1850 ed ora di quella 21 giugno 1896, giudica tali acquisti con poco favore; e non li ammette (salvo poche eccezioni) che per beni destinati a qualche pubblico servizio (vedi il commento al n. 3 dello articolo 126).

---

(1) Cons. di Stato, 11 marzo 1892 (*Legge*, 1892, 789).
(2) Cons. di Stato, 10 marzo 1875.

Art. 162 (Testo unico, art. 159). — **I Comuni non possono contrarre mutui se non alle condizioni seguenti:**

1° che vengano deliberati dal Consiglio comunale, col voto favorevole della maggioranza dei consiglieri assegnati al Comune;

2° che siano deliberati due volte in riunioni da tenersi a distanze non minore di venti giorni;

3° che abbiano per oggetto di provvedere a determinati servigi o lavori, gli uni e gli altri d'indole straordinaria, e a condizione che per questi lavori prima della deliberazione vi siano i tipi, progetti o studi debitamente approvati dal genio civile, e accompagnati da regolare perizia;

4° che abbiano per oggetto il pagamento di debiti scaduti, o il soddisfacimento di obbligazioni legalmente contratte anteriormente alla legge 30 dicembre 1888, n. 5865, serie 3ª, ovvero il pagamento di un debito a cui sia il Comune condannato, o che sia dipendente da transazione regolarmente approvata;

5° che sia garantito l'ammortamento del debito determinando i mezzi per provvedervi, nonchè i mezzi pel pagamento degli interessi.

Sono considerati come mutui i contratti di appalto, nei quali sia stabilito che il pagamento sarà eseguito in più di cinque anni successivi, con o senza interessi.

Anche le deliberazioni che vincolino i Comuni per oltre cinque anni e le spese facoltative consentite dall'art. 288, quando le sovrimposte comunali eccedono il limite legale, devono essere votate nel modo stabilito ai numeri 1 e 2 del presente articolo.

Il termine stabilito in questo articolo potrà essere abbreviato dal prefetto con decreto motivato.

SOMMARIO. — § 1. Le spese dei Comuni, i mutui e le imposte. — § 2. Discussioni parlamentari. — § 3. Numero legale richiesto per le deliberazioni contemplate dall'art. 162. — § 4. Doppia deliberazione. — § 5. Servizi e lavori cui si provvede coi mutui deliberati a norma dell'art. 162. — § 6. Ammortamento dei debiti. — § 7. Vincoli ultraquinquennali: spese obbligatorie. — § 8. Spese facoltative. — § 9. La Giunta municipale, il R. Commissario straordinario, il prefetto circa l'art. 162. — § 10. A chi compete il mantenere l'osservanza dell'art. 162?

§ 1. — Le spese dei Comuni, i mutui e le imposte.

109. Necessità di porre un freno alle spese ed ai prestiti comunali e provinciali: leggi in proposito. — 110. Disposizioni degli art. 162 e 163. — 111. Legge 23 luglio 1894, n. 340, sui centesimi addizionali. — 112. Sua utilità.

109. Da lungo tempo era entrata negli uomini assennati di ogni partito la convinzione della necessità di stabilire qualche freno a quella tendenza alle spese inconsiderate e, quindi, alla introduzione di nuovi oneri, ai mutui rovinosi, che hanno condotto tanti Comuni, e non poche Provincie, a squilibri disastrosi, e resa la condizione dei contribuenti più grave assai pei pesi locali che pei tributi erariali. Si cominciò in ispecie con limitare la facoltà dei Comuni e delle Provincie di sovrimporre centesimi addizionali alla imposta fondiaria sui terreni e fabbricati. Delle diverse leggi a ciò relative già fu fatto cenno; ma non sarà inopportuno qui riprodurne le disposizioni principali, come introduzione al commento dell'art. 162, del quale sono da considerarsi quasi parte integrale. Ricorderemo quindi:

1° il decreto legislativo 28 luglio 1866, n. 3023, per l'imposta fondiaria sui terreni, sui fabbricati e sui redditi della ricchezza mobile, che all'art. 20 disponeva che quando i centesimi addizionali, provinciali e comunali sull'imposta fondiaria giungessero complessivamente a pareggiare l'imposta principale governativa, i Comuni non potessero aumentare ancora centesimi addizionali sulla fondiaria se non ottenendone speciale autorizzazione dalla Deputazione provinciale, e semprechè nel tempo stesso sperimentassero la tassa sul valore locativo;

2° l'art. 8 della legge 26 luglio 1868, n. 4513, per l'aumento delle contribuzioni dirette, con cui fu disposto che per gli anni 1869 e 1870 la facoltà accordata alle Provincie e ai Comuni d'imporre centesimi addizionali alla tassa sui redditi di ricchezza mobile fosse limitata a quattro decimi del principale, e che prima di concedere ad un Comune la speciale autorizzazione di cui all'art. 20 del R. Decreto 28 giugno 1866, n. 3023, le Deputazioni provinciali dovessero verificare se il Comune medesimo avesse applicato o la tassa sul valore locativo od alcuna delle tasse permesse dalla legge stessa;

3° la legge 11 agosto 1870, n. 5784, sui provvedimenti finanziari, che all'art. 15 dell'all. *O* disponeva che le Deputazioni provinciali non potessero permettere che fosse ecceduto il limite fissato dalla legge per la sovrimposta fondiaria, ove i Comuni non si fossero valsi del dazio di consumo, delle tasse concesse dalla legge stessa e di una almeno delle altre tasse loro concesse col decreto legislativo 26 luglio 1866 e con la legge 26 luglio 1868; nè potessero i prefetti rendere esecutorio il ruolo della sovrimposta della fondiaria in quella parte che avesse ecceduto il limite fissato dalla legge, se non dopo verificato il contemporaneo ordinamento delle tasse predette;

4° la legge 14 giugno 1874, n. 1961, la quale stabiliva: *a*) che le spese facoltative dei Comuni, delle Provincie e dei loro consorzi debbono avere per oggetto servizi ed uffizi di utilità pubblica entro i termini della rispettiva circoscrizione amministrativa (art. 2): disposizione, che divenne l'art. 260 della legge comunale e provinciale; *b*) che l'aumento dei centesimi addizionali sull'imposta fondiaria oltre il limite massimo fissato dalla legge, e salva la disposizione dell'alinea dell'articolo 15, all. *O*, della legge 11 agosto 1870, non dovesse essere più concesso ai Comuni dalla Deputazione provinciale, se non fosse destinato a spese obbligatorie o a spese facoltative dipendenti da impegni precedenti alla pubblicazione di essa legge ed aventi carattere continuativo (art. 3); *c*) che, trattandosi di spese obbligatorie, la Deputazione provinciale non dovesse concedere il detto aumento se non fosse tenuto nei limiti del necessario per eseguire le disposizioni della legge (art 3): disposizione, che non venne introdotta nella legge comunale e provinciale, ma che il Consiglio di Stato ha costantemente riconosciuto essere pienamente in vigore: al qual fine anche miravano gli art. 4, 5 e 6 della legge medesima;

5° finalmente, la legge 1° marzo 1886, n. 3682, sulla perequazione dell'imposta fondiaria, la quale all'articolo 50 limitava complessivamente a 100 centesimi per ogni lira di imposta principale la facoltà nelle Provincie e nei Comuni di sovrimporre ai sensi della legge comunale e provinciale sui terreni e fabbricati; all'articolo 51 prometteva una legge sul riordinamento dei tributi locali; e all'articolo 52 stabiliva che i Comuni e le Provincie potessero mantenere i centesimi

addizionali di sovrimposta sui terreni e fabbricati ammessi nei loro bilanci, purchè non eccedessero il limite medio rispettivamente raggiunto nei bilanci 1884-85-86; e aggiungeva che le rispettive deliberazioni debbano essere approvate, quanto ai Comuni, dalla competente autorità tutoria, e quanto ai Consigli provinciali, con decreto reale, sentito il Consiglio di Stato, ferme però sempre le condizioni richieste dall'art. 15 della legge 11 agosto 1870, all. *O*, e quelle dell'art. 3 della legge 14 giugno 1874 (1).

110. Sgraziatamente l'esperienza aveva dimostrato che tutte queste limitazioni erano insufficienti a frenare i Comuni; e sopravvennero così gli art. 162 e 163, che hanno portato una delle più profonde innovazioni alle nostre istituzioni comunali e provinciali. Certo, il concetto che guidava il Parlamento nel deliberarle era meritevole di somma lode: si voleva raggiungere l'intento, cui da lungo tempo si mirava, di arrestare la prodigalità delle amministrazioni locali, e dare ai contribuenti guarentigie che mancavano nella legge del 1865 (2). E questi intendimenti appariscono manifesti da tutta la discussione cui tali articoli diedero luogo così nella Camera come nel Senato.

111. Ammaestrato dalle dure lezioni, l'onorevole Crispi presentò e fece votare dal Parlamento un disegno di legge che, nel suo concetto e nelle sue disposizioni, doveva apportare un freno salutare, veramente efficace: è la legge 23 luglio 1894, n. 340, che è utile riprodurre nella sua integrità.

Giusta l'art. 1, « la facoltà delle Provincie e dei Comuni di sovrimporre ai tributi diretti sui terreni e sui fabbricati è limitata, per ciascuno di essi, a centesimi cinquanta per ogni lira di imposta principale risultante dai ruoli ».

Per l'art. 2, « le Giunte provinciali amministrative possono autorizzare i Comuni ad aumentare fino a questo limite la

(1) Le disposizioni degli art. 50 e 54 della legge 1° marzo 1886 furono successivamente modificate in parte: 1° dalla legge 15 luglio 1887, n. 4774; 2° dalla legge 25 marzo 1888, n. 5308; 3° dalla legge 1° giugno 1888, n. 5458; 4° dalla legge 26 luglio 1888, n. 5617; 5° dalla legge 11 luglio 1889, n. 6223.

(2) « Noi qui vogliamo togliere la libertà delle dissipazioni, e non altro » (CRISPI, Camera dei deputati, seduta 17 luglio 1888).

loro attuale sovrimposta od anche ad eccederlo, quante volte l'aumento e l'eccedenza dipendano da spese strettamente obbligatorie per disposizione di legge o per contratti autorizzati prima della promulgazione della presente legge, ed osservato in ogni caso il disposto dell'art. 15 della legge 11 agosto 1870, n. 5784. Eguale autorizzazione potrà esser data per le stesse ragioni alle Provincie con decreto reale, sentito il Consiglio di Stato ».

Per l'art. 3 dispone: « Ogni contribuente può ricorrere alla Giunta provinciale contro le deliberazioni del Consiglio comunale per aumento ed eccedenza di sovrimposta; e alla IV Sezione del Consiglio di Stato contro le decisioni della Giunta provinciale. Contribuenti e Comuni potranno pure far ricorso al Re contro le deliberazioni del Consiglio provinciale per aumento ed eccedenza, e contro il decreto reale alla Sezione IV del Consiglio di Stato. Tutti i termini pel ricorso e pel procedimento in sede contenziosa sono ridotti alla metà ».

Per l'art. 4: « Tutte le Provincie e tutti i Comuni hanno facoltà di estendere la sovrimposta agli aumenti, comunque avvenuti, della imposta erariale sui terreni e fabbricati. È abrogato l'art. 1° della legge 25 marzo 1888, n. 5308 ». Finalmente, per l'art. 5 « sono abrogati gli art. 50 e 52 della legge 1° marzo 1881, n. 3682 ».

112. Il plauso, con cui questa legge venne accolta nei due rami del Parlamento e dagli uomini competenti, ha dimostrato che essa risponde a una vera necessità delle amministrazioni locali. Ma quanto a' suoi effetti non si può che ripetere ciò che dicemmo poc'anzi: deciderà l'esperienza.

§ 2. — Discussioni parlamentari.

113. Testo del progetto ministeriale dell'art. 159, ora 162. — 114. Proposta Sidney-Sonnino. — 115. Proposte Maiocchi e Menotti Garibaldi. — 116. Relazione al Senato. — 117-118. Proposte Calenda e Riberi.

113. L'art. 66 del progetto ministeriale sulla riforma della legge 20 marzo 1865 era stato concertato fra il Ministero e la Commissione, e fu presentato alla Camera nei termini seguenti:

« I Comuni non possono contrarre mutui se non alle condizioni seguenti:

« 1° che vengano deliberati dal Consiglio comunale col voto di due terzi dei componenti il Consiglio;

« 2° che siano deliberati due volte in riunioni da tenersi a distanza non minore di venti giorni;

« 3° che abbiano per oggetto di provvedere a determinati servizi o lavori straordinari, e a condizione che per questi lavori esistano, prima della deliberazione, i tipi, progetti o studi debitamente approvati dal Genio civile o accompagnati da regolare perizia;

« 4° che sia garantito l'ammortamento del debito, determinando i mezzi per provvedervi, nonchè i mezzi pel pagamento degli interessi.

« Sono considerati come mutui i contratti di appalto nei quali sia stabilito che il pagamento sarà eseguito in più di cinque anni successivi con o senza interessi.

« Anche le deliberazioni di spese che vincolano i bilanci per oltre cinque anni, e di spese facoltative, quando le sovrimposte comunali e provinciali eccedono l'imposta erariale, debbono essere prese nel modo stabilito ai nn. 1 e 2 del presente articolo.

« Le deliberazioni prese nel modo indicato nel presente articolo non sono soggette all'approvazione della Giunta provinciale amministrativa.

« I termini stabiliti in questo articolo potranno essere abbreviati dal prefetto con decreto motivato ».

114. L'on. Sidney-Sonnino sorse (seduta 17 luglio 1888) primo a censurare la disposizione di questo articolo che esigeva il voto di due terzi dei consiglieri assegnati al Comune. Egli sostenne che con ciò si paralizzava l'azione dei Consigli, specialmente nelle grandi città, perchè la minoranza avrebbe potuto opporsi a tutte le opere, per quanto necessarie e urgenti. « Supponiamo (diceva egli), per esempio, che a Roma vi sia un terzo dei consiglieri appartenenti ad un partito contrario alle nostre istituzioni e che voglia opporsi a tutti i grandi lavori da farsi per la nostra capitale (e il caso, *mutatis mutandis*, può presentarsi in qualunque città), che si opponga a

qualunque spesa facoltativa, a qualunque mutuo (e senza mutuo le grandi opere della capitale non si potrebbero fare): ebbene, questo articolo non lascia l'alternativa di accontentarsi della semplice maggioranza assoluta dei consiglieri, sottoponendo le relative deliberazioni all'approvazione della Giunta provinciale amministrativa quando non si possano raggiungere i due terzi di voti favorevoli nel Consiglio... ».

115. L'on. Majocchi si dichiarava disposto ad accettare l'articolo, purchè fosse soppresso il capoverso, pel quale le deliberazioni prese a norma dell'articolo stesso erano sottratte all'approvazione della Giunta provinciale amministrativa. La proposta, accolta dalla Commissione, venne votata dalla Camera. — La proposta dell'on. Menotti Garibaldi, che nella disposizione dell'articolo che sottoponeva alle predette formalità « anche le deliberazioni di spese che vincolano i bilanci per oltre cinque anni », fosse soppressa la parola « spese », venne parimente accolta, e ciò all'oggetto di estendere le guarentigie inerenti alle formalità sopra esposte anche alle deliberazioni che, sebbene non portino propriamente una spesa, impegnano però il Comune, sia rappresentando la rinuncia ad un diritto attivo, sia vincolando la libertà delle sue deliberazioni con vincoli contrattuali; come accadde appunto pel Comune di Roma, che si obbligò a non autorizzare l'entrata in Roma ad altre acque, per favorire una Società cui era accordato una specie di monopolio.

116. Portato il progetto di legge in Senato, l'articolo diede luogo a vive discussioni. È da premettere che l'Ufficio centrale aveva proposte due notevoli modificazioni: al n. 1, che esigeva la presenza di due terzi dei componenti il Consiglio, proponeva di sostituire il voto della maggioranza di esso; e al n. 3 sostituiva la formola che è ora nella legge. Nella relazione (Finali) si dava ragione della prima modificazione nei termini seguenti: « Che sia più facile ottenere il consenso della metà che non quello di due terzi dei componenti il Consiglio, è pur troppo evidente; ma temiamo che col richiedere i due terzi si rendano impossibili le deliberazioni, e che s'impediscano non solo le spese di lusso e superflue, ma anche le più salutari

e necessarie, come sarebbero una condotta di acqua potabile, la costruzione di una strada di accesso, ed altre simili... Sostituire la metà ai due terzi crediamo sia minore bensì, ma pur sempre sufficiente garanzia. Per le deliberazioni ordinarie, in un Consiglio di 60 consiglieri bastano sedici a pigliare una deliberazione: cioè la metà più uno di 31, che formano la maggioranza del Consiglio; quando vi piaccia approvare il nostro emendamento, occorreranno alla deliberazione 31 voti, cioè il doppio di quelli che occorrono per la deliberazione ordinaria ».

117. Nella tornata del 4 dicembre 1888 furono accolte senza difficoltà le due modificazioni proposte dall'Ufficio centrale, con due aggiunte, l'una proposta dal senatore Calenda, l'altra dal senatore Riberi. La prima tendeva a chiarire meglio il disposto del n. 1, col sostituire alle parole del progetto « che vengano deliberati dal Consiglio comunale col voto di due terzi dei componenti il Consiglio », la formola più esatta e precisa « col voto della maggioranza dei consiglieri assegnati al Comune », con che si eliminava il dubbio che con le parole « componenti il Consiglio » potesse intendersi il numero dei consiglieri che siano effettivamente in carica al momento della deliberazione, deducendone quindi i consiglieri cessati per morte, rinuncia, decadenza, ecc. La proposta Calenda venne votata dal Senato, poi dalla Camera: ed è entrata nella legge.

118. Il senatore Riberi, a sua volta, proponeva di aggiungere, dopo il 3° numero: « che abbiano per oggetto il pagamento di debiti scaduti, il soddisfacimento di obbligazioni legalmente contratte anteriormente alla presente legge, ovvero il pagamento di un debito a cui sia il Comune condannato, o che sia dipendente da transazione regolarmente approvata ». L'on. senatore dava ragione della sua proposta con grande evidenza (1); il Ministero e la Commissione l'accolsero, e il Senato la votò: forma ora il n. 4 dell'art. 162.

Esaminiamone il contenuto.

---

(1) Facciamo però le nostre riserve per l'inciso che si riferisce alle obbligazioni legalmente contratte anteriormente alla presente legge.

§ 3. — Numero legale richiesto per le deliberazioni contemplate dall'art. 162.

119. Deliberazioni relative ai mutui. — 120. Non è permesso il sistema delle seconde convocazioni. — 121. *Quid*, se si tratti di spese obbligatorie. — 122. Computo dei presenti che possono votare.

119. Come si è veduto, l'art. 162 riguarda specialmente i mutui; e determina le condizioni alle quali essi debbono essere deliberati (1), cioè, legalmente approvati: la prima delle quali è che vengano « deliberati dal Consiglio comunale col voto favorevole della maggioranza dei consiglieri assegnati al Comune ». La prima conseguenza di questa disposizione è che non sono applicabili alle deliberazioni in essa contemplate quelle relative alla seconda convocazione: se non si ottiene il voto favorevole della metà più uno dei consiglieri assegnati a ciascun Comune, la relativa deliberazione si considera come non avvenuta, anche se presa in seconda convocazione.

Secondo quanto già si è detto, ove il Consiglio comunale si componga di 60 consiglieri, la deliberazione relativa al mutuo non è valida se non ha conseguito il voto favorevole di 31 consiglieri, anche se il giorno in cui il Consiglio delibera — per morte, rinuncia o decadenza — esso sia ridotto a 40 o a 32 consiglieri.

120. Molte questioni sono insorte in ordine a queste disposizioni: così, si è chiesto se quando, malgrado due o più convocazioni, non si giunga ad ottenere la maggioranza prescritta dal n. 1 dell'art. 162, si possa tuttavia deliberare col procedimento ordinario delle seconde convocazioni. Ma la risposta non è dubbia: le prescrizioni della legge sono tassative: non è lecito derogarvi. Se non si trova la maggioranza di legge, la deliberazione è nulla; nè vale a farla valida lo avere ottenuto il numero previsto per le sedute di seconda convocazione.

---

(1) Nella seduta 4 dicembre 1888 del Senato venne espressamente dichiarato che « la parola *deliberare* si prende nel senso di deliberazione affermativa » (FINALI).

121. Siamo dinanzi ad una disposizione di *jus singolare*, cui i Consigli debbono rigorosamente conformarsi. Se la spesa facoltativa che si vuole fare sarà veramente utile, vi si provvederà con altra deliberazione dal Consiglio rinnovato o ricostituito. Se invece si tratterà di spesa obbligatoria, per la quale sia richiesta l'osservanza delle formalità dell'art. 162, e non si possa raggiungere il numero dei voti prescritti, si ricorrerà all'applicazione dell'art. 292: nel quale caso il prefetto avrà cura e dovere di restringere la spesa nei limiti rigorosamente necessarî per fare fronte al servizio obbligatorio.

122. È poi superfluo dire che nel determinare il numero stabilito dall'art. 162 non possono essere computati i consiglieri che si trovino nel caso previsto dall'articolo 273: che abbiano, cioè, giusta questo articolo, un'interesse diretto o indiretto nella deliberazione.

§ 4. — Doppia deliberazione.

123. Termine per la doppia deliberazione: norme. — 124. Sessioni ordinarie e sessioni straordinarie. — 125. Non è necessario che siano gli stessi consiglieri. — 126. Le due deliberazioni devono essere identiche. — 127. Prima deliberazione non contenente le basi e modalità del contratto. — 128. Deliberazioni implicanti questioni di persone. — 129. Abbreviazione del termine fra le due deliberazioni. — 130. Decreto prefettizio. — 131. Se debba essere provocato o emesso d'ufficio. — 132. Facoltà del prefetto.

123. La seconda condizione è che i mutui siano deliberati due volte, in sedute da tenersi a distanza non minore di venti giorni. I venti giorni debbono essere intieri: non vi si può quindi computare nè il *dies a quo*, nè il *dies ad quem* (1). Questo termine, come vedremo ai nn. 127 e segg., può essere abbreviato dal prefetto; ma, salvo un espresso provvedimento prefettizio, il termine dev'essere osservato, sotto pena di nullità della deliberazione.

Se la seconda deliberazione fosse annullata perchè presa prima della decorrenza dei venti giorni, non sarà necessario ricominciare da capo: basta che sia presa una nuova deliberazione dopo il termine predetto, per tener luogo di quella che venne annullata.

(1) Cons. di Stato, parere 6 dicembre 1892 (*Riv. amm.*, XLIV, 74.

124. Poichè la legge non distingue fra deliberazioni prese in sessione ordinaria e quelle prese in sessione straordinaria, non è impedito di prendere la prima deliberazione nel corso della sessione ordinaria e la seconda nel corso di una sessione straordinaria; come non è impedito di prendere la prima nella sessione di primavera e la seconda nella sessione di autunno. La legge stabilisce un minimo di distanza, ma nessun massimo; nè colla chiusura di una sessione cadono le deliberazioni in essa prese pel solo fatto che a renderle perfette occorra una seconda deliberazione.

125. Non è necessario che i consiglieri che prendono parte alle due deliberazioni siano gli stessi: ciò che la legge vuole è l'identità della deliberazione rinnovata, non l'identità dei consiglieri favorevoli votanti, i quali basta che siano nel numero prescritto dal n. 1.

126. Si è detto che la legge vuole l'identità delle deliberazioni: su di che bisogna distinguere: se la seconda deliberazione apporta all'oggetto della prima delle modificazioni che ne mutano in qualsiasi misura la sostanza, in questo caso la seconda diventa prima, perchè non si raggiunge l'intento cui il legislatore ha mirato, che è di volere che il Consiglio ritorni maturatamente sulla identica deliberazione presa e confermi la sua precedente risoluzione. Ove invece con la seconda deliberazione si apporti alla prima qualche lieve ritocco, che meglio ne determini il significato, restando inalterata la sostanza, si darebbe un'interpretazione troppo formalistica alla legge ove se ne dichiarasse la nullità. Non si possono su questo punto determinare norme imperative e applicabili ai varî casi: l'apprezzamento è rimesso all'autorità tutoria, la quale deve dare la sua approvazione; essa esaminerà con rigore i mutamenti introdotti e, nel dubbio, riterrà come fatto in prima deliberazione ogni mutamento che non importi nella sostanza la conferma della prima, e respingerà recisamente ogni mutamento anche lieve che pregiudichi l'interesse del Comune (1).

---

(1) La Corte d'appello di Napoli, con sentenza dell'8 aprile 1896 (*Foro italiano*, 1896, I, 456), decise non essere necessario che le due deliberazioni

127. In ogni caso, però, non potrebbe mai considerarsi come prima deliberazione quella che non contenga specificamente la determinazione delle basi e modalità del contratto, limitandosi, ad esempio, a dare un voto di fiducia alla Giunta per la trattazione dell'affare. In questo caso fu giustamente deciso che la deliberazione, con cui si passa poi all'esame dei vari patti e condizioni, deve considerarsi come la prima in materia e non come la seconda con cui si soddisfaccia alle esigenze dell'art. 162 (1).

---

richieste dalla legge siano fra loro perfettamente conformi, anche per quel che riguarda le modalità del contratto, ma bastare che cadano sul medesimo obbietto e corrispondano nella sostanza. In senso conforme: IV Sez., decisione 22 luglio 1898 (*Riv. amm.*, XLIX, 911; *Munic. ital.*, 1898, 385; *Giust. amm.*, 1898, 437; *Man. amm.*, 1898, 456; *Cons. dei Com.*, 1898, 229; *Annali*, 1898, 98).

(1) Cons. di Stato, IV Sezione, 3 agosto 1896 (*Riv. amm.*, XLVII, 862; *Giust. amm.*, 1896, 308; *Legge*, 1896, II, 539; *Man. amm.*, 1896, 415; *Riv. univ.*, 1896, 306). Giova riferire la parte sostanziale del ragionamento della Sezione, da cui anche è dato raccogliere la specie su cui la decisione è intervenuta:

« Ed invero, ben guardando all'indole della garanzia speciale che la legge ha voluto per questi casi [dell'art. 162] imporre per via di ripetizione, diventa logico indurre che tutte e due le deliberazioni debbono cadere sopra un contenuto d'atto che sia adeguato e sufficiente per porre in grado la rappresentanza comunale di deliberare, con cognizione di causa, ogni elemento, per lo meno sostanziale, valutandolo in corrispondenza al fine che la deliberazione si propone. Allora potrà dirsi che la seconda lettura viene a dare nuovo e maggior valore alla prima, e la pratica voluta dalla legge avrà raggiunto quel grado di serietà che è consentaneo al suo scopo. Nella specie però non può parlarsi di seconda lettura, perchè non si ha in termini concreti quella deliberazione primitiva, alla quale dovrebbe aggiungersi la seconda. Colla deliberazione 22 ottobre 1895, che nella mente dei resistenti sarebbe quella che dovrebbe costituire la prima unità d'atto, il Consiglio comunale non fece che autorizzare la Giunta ad *appaltare la riscossione del dazio consumo per il periodo di anni cinque o dieci, a seconda della convenienza, a trattativa privata o per sperimento di pubblici incanti*, sull'annuo canone presunto non inferiore a L. 250.000. Non è possibile attribuire ad una consimile deliberazione altro significato che quello di un voto di fiducia dato dal Consiglio alla Giunta, alla quale rimaneva piena facoltà di predisporre e di provvedere nel modo che trovasse più conveniente nell'interesse comunale... Non è però sopra voti di fiducia, per quanto altamente sentita e largamente tributata, che può aver luogo quella *seconda lettura* che la legge richiede a perfetta esplicazione e ponderazione dell'atto che si vuole approvare. Fu la nuova deliberazione 24 dicembre 1895 quella che può dirsi intervenuta sopra elementi concreti e con piena nozione dello affare che stava per conchiudersi ».

128. Ove l'oggetto della prima deliberazione implichi una questione di persone, anche la seconda deliberazione, di cui all'art. 162, non potrà esser presa in seduta pubblica ed a voti palesi. Il n. 2 dell'art. 162 vuole una vera doppia deliberazione. Vero è che il movente principale di questa esigenza della legge consiste nella considerazione della spesa, ma ciò non basta a sopprimere l'elemento della considerazione personale o della questione di persona, ove queste ricorrano. Ora, dal momento che anche la seconda è una *ripetuta* deliberazione, essa non può sottrarsi a quei presupposti naturali e normali della legge che sconsigliano la seduta pubblica ed il voto palese ove possa delinearsi anche la questione personale. Nè sarebbe esatto il dire che nella seconda deliberazione il riferimento sia fatto esclusivamente alla spesa: questo concetto della spesa s'integra o, comunque, si connette pur sempre, in qualunque deliberazione relativa, anche coi riflessi personali. Ad ogni modo poi, o prima o seconda che sia, la deliberazione ha sempre lo stesso obbiettivo; epperò la seconda deve, quanto alle modalità, subire le sorti della prima (1).

129. E qui è da avvertire che, giusta l'ultimo capoverso dell'art. 162, il termine stabilito nell'articolo stesso può essere abbreviato dal prefetto con decreto motivato. Naturalmente, la legge rimette all'apprezzamento sovrano del capo della Provincia il decidere se concorrono o no motivi per concedere un'abbreviazione di termine: se, cioè, vi sia tale urgenza nel deliberare che il periodo di 20 giorni apparisca eccessivo: ove sia tale, un decreto motivato può concedere quella abbreviazione che sia ritenuta necessaria.

130. Il decreto di abbreviazione però può precedere la prima deliberazione, come può essere emesso fra la prima e la seconda deliberazione. S'intende poi che in nessun caso il prefetto può dispensare dalla seconda deliberazione o prescindere dall'osservanza delle altre prescrizioni dell'art. 162.

---

1) Sulla questione, vedi gli studi di L. Balletti e di Camera nel *Municipio ital.*, 1899, pag. 277 e 837.

131. La legge non dice se il provvedimento prefettizio debba essere sollecitato dal Comune, o se il prefetto possa emetterlo d'ufficio. Nel silenzio della legge, è da ritenersi che il decreto sia legale così nell'un caso come nell'altro. Può infatti avvenire che il prefetto, giudicando necessaria una deliberazione consigliare per un mutuo, per uno degli impegni contemplati nell'art. 162, convochi straordinariamente il Consiglio a deliberare, e riduca da 20 giorni a 15, a 10 la distanza che deve separare le due deliberazioni.

132. Se però la legge rimette al sovrano apprezzamento del prefetto la facoltà di abbreviare il termine stabilito dall'art. 162, essa vuole che il decreto di abbreviazione sia motivato: sarebbe perciò nullo un decreto prefettizio senza motivi; e la nullità ne è dichiarata su ricorso e, occorrendo, anche su denuncia, con decreto reale, previo parere del Consiglio di Stato. Il decreto potrebbe essere anche annullato pel merito dei motivi, quando questi risultassero in contraddizione con qualche disposizione di legge.

§ 5. — Servizi e lavori cui si provvede coi mutui deliberati a norma dell'art. 162.

133. Per quali motivi e a quali condizioni possono deliberarsi i mutui. — 134-135. Approvazione dei tipi e dei progetti e perizie. — 136. Contenuto delle perizie. — 137. Chi deve eseguirle. — 138. Mutui per pagamento di debiti scaduti. — 139. Che si intenda per debiti scaduti. — 140. Mutui per soddisfacimento di obbligazioni anteriori alla legge. — 141. Difetto di questa disposizione. — 142. Obbiezioni del senatore Riberi. — 143. Questioni. — 144. Non è vietato ai Comuni di contrarre mutui colla Cassa dei depositi e prestiti. — 145. Giurisprudenza del Consiglio di Stato sui mutui.

133. Altra prescrizione dell'art. 162 per la validità delle deliberazioni relative ai mutui è quella del n. 3: che, cioè, questi « abbiano per oggetto di provvedere a determinati servizi o lavori, gli uni e gli altri d'indole straordinaria, e a condizione che per questi lavori prima della deliberazione ci siano i tipi, progetti e studi debitamente approvati dal Genio civile e accompagnati da regolare perizia ».

È quindi anzitutto necessario che coi mutui si debba far fronte a determinati servizi o lavori: per cui non basta una indicazione generica di lavori o servizi, ma occorre che questi siano tassativamente determinati.

Questi lavori o servizi debbono essere d'indole straordinaria: sarebbe perciò contraria alla legge la deliberazione di un mutuo che avesse per oggetto lavori o servizi ordinari, come manutenzioni o riparazioni di strade o di edifici, soddisfacimento di oneri normali, e simili. Sono lavori straordinari l'edificazione di scuole, di fontane, di pubblici macelli, di cimiteri, e via dicendo: e per questi mutui molte leggi hanno disposizioni di favore (1).

134. Altra condizione necessaria per la legalità di queste deliberazioni è che dei lavori, ai quali è da destinare il mutuo, prima che questo sia deliberato, « ci siano i tipi, progetti e studi debitamente approvati dal Genio civile e accompagnati da regolare perizia ». Non è inopportuno mettere a raffronto di questa disposizione quella dell'art. 4 della legge 14 giugno 1874 (divenuto in parte l'articolo 283 della presente legge), per la quale « ogni deliberazione dei Consigli provinciali o comunali di spese per opere, lavori od acquisti il cui ammontare oltrepassi L. 500, dev'essere accompagnata dal progetto che fissi l'ammontare della spesa e deve indicare i modi di esecuzione e i mezzi di pagarla: non si potrà deviare dal progetto, nè variare il contratto senza consultare di nuovo il Consiglio ». Evidentemente queste due disposizioni si rischiarano e si completano a vicenda.

---

(1) Legge 17 maggio 1865, n. 1270, sulla Cassa dei depositi e prestiti Mutui ai Comuni in genere, art. 16 e seg.); legge 27 maggio 1875, n. 2779 (Mutui ai Comuni in genere, art. 16, 17 e 18); legge 18 luglio 1878, n. 4460 (Mutui ai Comuni per la costruzione di edifici scolastici); legge 8 luglio 1888, n. 5516 (idem); legge 6 luglio 1885, n. 3141 (estende la legge succitata 18 luglio 1878 alle Scuole pratiche di agricoltura); legge 26 luglio 1888, n. 5585 (concernente i mutui per la costruzione di case in base alla legge 15 gennaio 1885, n. 2852, sul risanamento della città di Napoli); legge 14 luglio 1887, n. 4791, che autorizza la Cassa dei depositi e prestiti a concedere, durante il periodo di 10 anni, ai Comuni del Regno mutui ad interessi ridotto per opere igieniche; legge 8 luglio 1888, n. 5516, che autorizza la Cassa predetta a concedere mutui ai Comuni che debbono costruire od ampliare edifici destinati ad uso di scuole; legge 2 febbraio 1900, n. 50, sulla concessione di prestiti ai Comuni per la esecuzione di opere riguardanti la pubblica igiene e per la derivazione e conduttura di acque potabili; e poi molte leggi speciali (e troppe) per mutui ai Comuni specialmente designati, colpiti da danni di terremoti, inondazioni, ecc. (Vedi n. 185 e seg.).

135. L'art. 162 disponendo che pei lavori d'indole straordinaria debbano esservi *prima della deliberazione* i tipi progetti e studi debitamente approvati dal Genio civile, sarebbe soverchio il richiedere che l'approvazione del Genio civile esista già quando il progetto dell'opera viene portato in prima lettura, dappoichè la espressione della legge non lascia dubitare che il pensiero del legislatore siasi riferito a quella deliberazione che tale rimane, e perciò alla seconda deliberazione, che è definitiva. A ciò persuade altresì la considerazione che, specie per progetti di grave importanza, l'approvazione dei quali non può non importare uno studio pari alla responsabilità che accompagna l'approvazione, non sarebbe ragionevole richiedere l'opera del Genio civile prima che sappiasi almeno che il Consiglio comunale in massima non li rigetti (1).

136. La perizia deve contenere tutte le indicazioni necessarie, e specialmente determinare il prezzo del lavoro che si vuole intraprendere. Questa determinazione dev'essere il più possibilmente precisa; chè essa serve di base alla deliberazione del mutuo.

137. La perizia dev'essere eseguita dall'ufficio del Genio civile: sarebbe nulla se fosse compiuta dall'ufficio tecnico comunale. La legge vuole la garanzia dell'intervento di un ufficio governativo: il Genio civile non può delegare l'incarico, che gli è dato, nè agli uffici municipali, nè agli uffici provinciali. Può solamente utilizzarne l'opera, valersi di loro come collaboratori, assumendo però sempre per sè la firma e la responsabilità della perizia. L'adempimento dell'incarico è gratuito: la legge non parla di compensi al Genio civile; e non si può creare una spesa obbligatoria pei Comuni nel silenzio della legge.

138. Possono altresì deliberarsi mutui per il pagamento di debiti scaduti o pel soddisfacimento di obbligazioni legalmente contratte anteriormente alla entrata in vigore della legge stessa, o per il pagamento di un debito cui il Comune

(1) Cons. di Stato, IV Sez., 22 luglio 1898 (*Riv. amm.*, XLIX, 911).

sia stato condannato, o che sia dipendente da transazione legalmente approvata. Tutti i motivi contemplati in questo capoverso si possono riassumere in uno: il Comune può deliberare un mutuo per soddisfare alle sue obbligazioni.

139. Con le parole « debiti scaduti » non deve intendersi che al momento in cui il Consiglio delibera sia già arrivato il giorno in cui il debito dev'essere soddisfatto: altrimenti, il Comune sarebbe esposto alle conseguenze della mora pel ritardo inevitabile che viene dall'obbligo delle sue deliberazioni, dal tempo necessario alla Giunta provinciale amministrativa per dare la sua approvazione — approvazione, che può essere subordinata a domande di schiarimenti e di documenti fatte dalla Giunta stessa al Comune — e finalmente dal tempo occorrente per la esecuzione del mutuo deliberato.

Basta che il termine pel pagamento del debito sia chiaramente stabilito, in modo che pel Comune sia evidente la obbligazione di pagare il debito nel termine stesso.

140. Il mutuo può deliberarsi altresì pel soddisfacimento di una obbligazione legalmente contratta anteriormente alla legge 30 dicembre 1888, n. 5865.

141. Vi sarebbe qualcosa a dire su questa disposizione di legge d'indole transitoria, collocata in un articolo che contiene tante così diverse e così importanti disposizioni d'indole permanente. È poi notevole che non si sia avvertito che questa disposizione, presa alla lettera, andrebbe a colpire tutti i debiti dei Comuni, che rimarrebbero compresi nel largo significato della parola « obbligazione », o che potrebbe non colpirne nessuno, perchè basterebbe dimostrare che l'obbligazione di cui si tratta, anche se di origine posteriore alla legge, entra in una delle altre tre categorie contemplate da questo capoverso, per ottenere che la deliberazione pel mutuo diventi legale. E non è il caso di soffermarsi su queste obbiezioni, essendo più conveniente stare semplicemente al concetto del legislatore.

142. E tale concetto lo ha dichiarato l'autore di quest'aggiunta, l'egregio senatore Riberi, che ebbe cura di limitarne

il significato (1). « Vi sono (disse egli) Comuni che hanno dovuto contrarre mutui anteriormente alla presente legge: dico anteriormente, perchè se si dovessero contrarre posteriormente alla legge, provvederebbe già l'art. 69, inquantochè si dovrebbe, nel deliberare il mutuo, garantire l'ammonto del debito, determinando i mezzi per provvedervi, nonchè i mezzi pel pagamento degli interessi. I Comuni inoltre, in dipendenza di una convenzione o di un quasi contratto — ad esempio, per una indebita esazione di tasse, o perchè hanno precedentemente deliberato un concorso in opere pubbliche — potrebbero trovarsi costretti a dover provvedere al pagamento di somme di molta importanza. In questo caso, senza dubbio, i Comuni non avrebbero altro mezzo, salvo quello di ricorrere al mutuo, per adempire il soddisfacimento del debito ».

143. Spiegato, con le parole stesse del senatore proponente, l'intendimento del n. 4 dell'art. 162, poco resta da aggiungere: basterà quindi solamente accennare ad alcune questioni cui questa disposizione ha dato origine.

144. Per risolvere un dubbio sollevato in proposito, il Consiglio di Stato ha ritenuto che con questa disposizione non venne tolta ai Comuni la facoltà di richiedere mutui alla Cassa dei depositi e prestiti, loro accordata dall'art. 16 della legge organica 17 maggio 1863 e dalle altre leggi relative, in quanto permette all'Amministrazione della Cassa predetta di mutuare somme ai Comuni per l'estinzione di debiti da essi contratti a condizioni onerose: ma ha voluto soltanto impedire che dai Comuni si potesse ricorrere a questo mezzo pel soddisfacimento delle obbligazioni assunte senza le maggiori guarentigie e fuori dalle condizioni stabilite dall'art. 162 (2).

145. Il Consiglio di Stato ha egualmente ritenuto:

1° che i limiti e le condizioni stabilite dagli articoli 162 e 163 per la contrattazione dei prestiti ai Comuni sono da applicarsi al caso della creazione di prestiti nuovi, non

---

(1) Senato, seduta 4 dicembre 1888.
(2) Cons. di Stato, Sezioni unite, 11 maggio 1889 (*Man.*, 1889, 263).

già al caso della conversione di prestiti onerosi legalmente contratti; mentre tale conversione devesi agevolare affinchè i Comuni possano dimetterli con minore sacrificio proprio e dei contribuenti;

2° che però, fatta eccezione del caso della conversione dei prestiti onerosi, non può invocarsi l'art. 16 della legge 17 maggio 1863 sulla Cassa dei depositi e prestiti, a togliere effetto ai citati art. 162 e 163 della legge comunale (1).

§ 6. — Ammortamento dei debiti.

146. Garanzie per l'ammortamento del debito. — 147. Destinazione del prodotto del mutuo. — 148. Contratti di appalto.

146. L'art. 162 finalmente esige che nel deliberare il mutuo sia contemporaneamente garantito l'ammortamento del debito, determinando i mezzi per provvedervi, nonchè i mezzi pel pagamento degli interessi. La saviezza di questa disposizione è evidente. Ripugna alle norme di un'ordinata amministrazione che si crei un debito, specialmente (come è il caso ordinario) produttivo d'interessi, con l'incertezza dei mezzi di far fronte al pagamento degli interessi e alla estinzione del debito stesso. E circa le condizioni da stabilire per l'ammortamento e per gli interessi, la legge si rimette alle deliberazioni consigliari e all'apprezzamento dell'autorità tutoria.

147. Deliberato un mutuo per far fronte ad una spesa determinata, non può il Consiglio destinarne il prodotto ad altre spese, salvo che proceda a norma non solo dell'art. 162, ma anche dell'art. 272, e che la relativa deliberazione venga approvata dall'autorità tutoria. Questo principio deve essere osservato a pena di nullità, onde impedire che le amministrazioni comunali agiscano in frode della legge. Non si esclude certamente l'ipotesi che, deliberato regolarmente il mutuo, avuta la somma, o venga a risultare cessato l'obbligo dell'opera straordinaria cui il mutuo era destinato, o che nuove circostanze rendano disponibile in tutto o in parte la somma mutuata; ma di ogni cosa deve risultare da espressa deliberazione: e ciò per la ragione che, giusta l'art. 162, l'oggetto

(1) Cons. di Stato, 8 aprile 1893 (*Legge*, 1893, II, 501).

del mutuo è il solo fondamento della legittimità della deliberazione; per cui, se venga a cessare l'oggetto, la deliberazione sarebbe, a rigore di diritto, come non avvenuta. E se il Consiglio intende mantenere il mutuo per altra destinazione, è necessario: 1° che questa destinazione sia una di quelle contemplate dall'art. 162; 2° che una nuova deliberazione, presa con le norme dell'art. 162, sanzioni la diversa destinazione; 3° che il tutto sia approvato dall'autorità tutoria. Tutte queste condizioni sono indispensabili onde impedire ogni frode; e ove non siano osservate, sarà il caso di provvedere alla responsabilità personale dei deliberanti.

148. L'art. 162 dispone che sono considerati come mutui i contratti di appalto, nei quali sia stabilito che il pagamento sarà eseguito in più di cinque anni successivi, con o senza interessi: ne segue che, qualunque sia l'oggetto dell'appalto, basta che il pagamento debba eseguirsi in più di cinque anni perchè sia sempre considerato come mutuo. Con questa disposizione si è cercato d'impedire che i Comuni eludano la legge col deliberare mutui mascherati e confusi coi contratti d'appalto. Non è però a credere che si raggiunga l'intento, poichè è facile sfuggire alla legge col ridurre a cinque anni, con la relativa deliberazione, l'esecuzione dei pagamenti, salvo a prorogare il periodo quinquennale, sotto pretesto di nuovo appalto o di lavori aggiuntivi.

§ 7. — Vincolo ultraquinquennale: spese obbligatorie.

149. Deliberazioni che vincolino il bilancio per oltre cinque anni. — 150. Generalità della disposizione dell'art. 162. — 151. Spese obbligatorie e spese facoltative. — 152-153. *Quid*, se si tratti di spese obbligatorie la cui misura e durata sono determinate dalla legge. — 154. Distinzione da farsi. — 155. Norme regolatrici. — 156. Collocamento a riposo con pensione degli impiegati comunali.

149. Col penultimo capoverso dell'art. 162 è disposto che anche « le deliberazioni che vincolino i Comuni per oltre cinque anni, e le spese facoltative, quando le sovrimposte comunali e provinciali eccedono l'imposta erariale », debbono essere votate nel modo stabilito dai nn. 1 e 2 dell'articolo stesso.

È necessario soffermarsi alquanto su questa importante e salutare disposizione.

150. E cominciando dalle deliberazioni che importino un vincolo ultraquinquennale, è evidente che, per la generalità delle parole della legge, la riferita disposizione si applica indistintamente a tutte quelle, per le quali il Comune resti vincolato per il periodo predetto, sia che importino spese propriamente dette, sia che costituiscano pel Comune un impegno che ne vincoli per oltre cinque anni la libertà delle deliberazioni (1). Abbiamo già sopra ricordato (n. 115) che nella Camera un deputato (l'on. Menotti Garibaldi) citò opportunamente ad esempio una deliberazione del Consiglio comunale di Roma, con la quale il Comune si obbligava, a favore della Società dell'Acqua Marcia, di non permettere l'introduzione in Roma di altre condotte di acqua (seduta 17 luglio 1888): è chiaro che una simile deliberazione, così gravemente limitatrice della libertà d'azione del Comune, sebbene non gravi direttamente di una spesa il bilancio, non deve essere presa senza tutte le cautele e formalità dell'art. 162, perchè, ne' suoi effetti ulteriori, può riuscire dannosa così all'azienda comunale come agli interessi degli amministrati, anzi, molto più dannosa di una deliberazione che carichi il bilancio di qualche centinaio di lire di spese facoltative.

151. Si è voluto che il capoverso presente dell'art. 162 non distingua fra spese obbligatorie e spese facoltative. È egli a dire che non vi sia nessuna differenza fra queste? Crediamo invece che una differenza vi sia: ed è la seguente.

Il deliberare sulle spese obbligatorie non è facoltà rimessa all'arbitrio dei Comuni: quando la legge pone una spesa a carico del Comune, se questo non la stanzia in bilancio,

---

(1) Così, fu ritenuto e deciso che cade sotto il disposto dell'art. 162 la deliberazione colla quale si concede ad un privato una derivazione d'acqua per un tempo eccedente un quinquennio (Cons. di Stato, parere 22 maggio 1896, *Riv. amm.*, XLVII, 882); quella con cui un Comune, che ha ottenuto dal Governo una concessione di derivazione di acqua pubblica, ne fa parziale cessione a una ditta industriale per un tempo eccedente un quinquennio (parere 27 settembre 1899, *Ivi*, L, 1047; *Legge*, 1900, I, 532; *Man. degli amm.*, 1900, 35); quella con cui si modifica l'organico degli impiegati comunali (IV Sez., 12 settembre 1902, *Riv. amm.*, LIII, 877; *Giust. amm.*, 1902, II, 566); quella portante concessione di pubblici servizi e di diritti patrimoniali (*Man. degli amm.*, 1903, 184).

provvede d'ufficio l'autorità tutoria; ma anche per tali spese possono sorgere quistioni, sulle quali il Consiglio ha diritto e dovere di deliberare; e prima e sostanziale fra tutte è il decidere in che misura la spesa obbligatoria sia da deliberarsi. La legge ordinariamente impone la prestazione del servizio, non già la somma che occorre pel servizio stesso. Anzi, per l'art. 3 della legge 14 giugno 1874, i Comuni che eccedono il limite massimo della sovrimposta fondiaria debbono ridurre le loro spese obbligatorie alla cifra strettamente necessaria per far fronte ai servizi obbligatori; e l'autorità tutoria ha il dovere di ricondurle alla giusta misura quando la eccedano (1). Ne segue quindi che, in genere, anche per le spese obbligatorie ultraquinquennali sono da osservarsi le prescrizioni dell'art. 162.

152. Ma fra le spese obbligatorie ve ne sono di quelle che, o per legge o per contratto, sono determinate nella misura e nella durata: spese, alle quali il Comune non è in facoltà di apportare modificazione di sorta; come, ad esempio, per gli stipendi minimi e le conferme a vita dei maestri, dei medici e dei segretari comunali.

153. Orbene, quando il Consiglio comunale delibera la conferma sessennale del segretario comunale e del maestro, in esecuzione e a norma delle leggi, e senza apportare modificazione alcuna alle condizioni della nomina legalmente fatta, non vi ha dubbio che, in simile caso, il vincolo ultraquinquennale, essendo operativo *ope legis*, non viene creato dalla deliberazione consigliare, la quale non fa che riconoscerlo e sancirlo; anzi, a rigore, non sarebbe neppure necessaria la deliberazione, perchè è la legge che lo comanda: sicchè non occorrono nè la maggioranza richiesta dal n. 1 dell'art. 162, nè la doppia deliberazione del n. 2, nè l'approvazione della

(1) Nel senso che, quando pur si tratti di uno stanziamento obbligatorio, occorra distinguere fra l'oggetto della spesa che ben può essere obbligatorio, e l'ammontare di essa che non è del pari obbligatoriamente stabilito dalla legge, e che quindi quest'ultimo sia suscettibile di riduzione da parte della competente superiore autorità, vedi: Cons. di Stato, 10 aprile 1900 (*Riv. amm.*, LI, 758).

Giunta provinciale amministrativa. E la ragione è chiara. Poichè lo scopo dell'art. 162 è di impedire ai Consigli comunali di prendere deliberazioni inconsulte, di vincolare leggermente ed arbitrariamente per oltre un quinquennio il bilancio comunale, non possono certamente invocarsi questi motivi quando si tratta di deliberazioni relative a spese o ad impegni, che non solo sono obbligatorî per legge, ma dei quali anche l'ammontare e la durata sono dalla legge determinati, e quindi (come già si è detto) divengono indipendenti dalle deliberazioni consigliari, che si riducono a prendere atto delle circostanze, dalle quali è imposta l'applicazione della legge (1).

154. All'infuori di questi casi, ogni deliberazione consigliare, che importi pel Comune un vincolo ultraquinquennale, anche se riguardi spese obbligatorie, è soggetta alla rigorosa osservanza delle condizioni stabilite dall'art. 162. Per le stesse spese soprindicate — del segretario, del medico condotto, del maestro elementare — è certo che se il Consiglio comunale, invece di limitarsi a deliberare puramente e semplicemente la conferma per quel tal numero d'anni, modifica le condizioni sia dello stipendio, sia del servizio, con aggravio del Comune, in tal caso occorre e il voto favorevole della maggioranza dei consiglieri assegnati al Comune e la doppia deliberazione (2), perchè si tratta di vincolare il bilancio per oltre un quinquennio con una spesa che, sebbene concerna un servizio obbligatorio, importa però un aggravamento degli oneri del Comune al di là della misura già stabilita (3).

155. Per le stesse considerazioni sono da osservarsi le prescrizioni dell'art. 162 anche per le altre spese obbligatorie designate dall'art. 175, come sarebbero quelle per l'ufficio e l'archivio comunale, per gli stipendi degli impiegati ed agenti,

(1) Cons. di Stato (adunanza generale), 27 febbraio 1892 (*Man.*, 1893, 123); Sezione interna, 10 agosto 1892 (*Man. amm.*, 392); Sez. IV, 19 gennaio 1893 (*Riv. amm.*, XLIV, 144), ecc. Oggimai è giurisprudenza assodata.

(2) Cons. di Stato, 9 dicembre 1890 (*Man. amm.*, 1891, 42), ecc.

(3) A stretto rigore dovrebbe dirsi che l'aumento di una spesa obbligatoria, deliberato spontaneamente dal Comune, *nullo jure cogente*, è una vera e propria spesa facoltativa, e che anche se il vincolo non sia ultraquinquennale, dovrebbe essere votata con le norme prescritte dall'art. 162.

per la ristaurazione e manutenzione delle strade comunali, dei porti, fari, pei cimiteri, e via dicendo: per cui la deliberazione, con cui il Consiglio comunale statuisce queste spese e ne determina la misura, quando la durata di esse ecceda i cinque anni (e questo è ciò che ordinariamente avviene), rientra nella regola generale del predetto art. 162; anche se quelle spese si vogliano ritenere, nella parte eccedente, come vere spese obbligatorie e non facoltative. Importa ripeterlo: quando la legge rende obbligatorio un servizio, non determina però (salvo che pei maestri) la misura della spesa con cui questo servizio deve essere prestato: di qui la libertà delle amministrazioni nel deliberarne la misura, e di qui la necessità delle cautele prese dall'articolo 162, a complemento dell'articolo 3 della legge 14 giugno 1874.

156. Si è chiesto se siano necessarie le formalità dell'articolo 162 pel collocamento a riposo con pensione degli impiegati comunali: su di che sono da farsi le seguenti distinzioni per le diverse ipotesi:

1° il Comune ha un regolamento legalmente approvato che stabilisce: *a*) gli anni di servizio che dànno diritto a pensione: *b*) l'ammontare della pensione. Or, se l'impiegato ha gli anni di servizio voluti, e l'ammontare della pensione che gli si assegna è conforme al regolamento, trattandosi di esecuzione di obblighi regolamentari cui il Comune non può sottrarsi, basterà la forma ordinaria delle deliberazioni, sebbene il vincolo sia eventualmente ultraquinquennale (1);

---

(1) Cons. di Stato, parere 27 novembre 1873 (*Riv. amm.*, XLV, 68), nel quale sono richiamati i conformi pareri del 13 maggio 1892 (*Ivi*, XLIII, 569) e 9 dicembre 1892 (*Ivi*, XLIV, 155): « il vincolo del bilancio — disse il Consiglio di Stato — non deriva dalla deliberazione con la quale si liquida la pensione: deliberazione, che altro non fa se non riconoscere la esistenza del diritto alla pensione e dichiarare l'ammontare della medesima: esso deriva veramente dal regolamento, col quale si riconosce negli impiegati il diritto alla pensione: è questo il vero titolo che vincola il bilancio, e la liquidazione della pensione non è che la esecuzione di questo titolo ». In senso conforme: parere 24 luglio 1900 (*Ivi*, 41, 927). — In senso contrario, cioè nel senso che la duplice deliberazione di cui all'art. 162 sia necessaria anche quando il diritto a pensione deriva da apposita disposizione di regolamento, opinò il Consiglio di Stato con parere 10 aprile 1891 (*Ivi*, XLII, 497) e giudicò la IV Sezione del

2° il Comune ha il regolamento, come nella ipotesi precedente, ma gli anni di servizio e la misura della pensione sui quali il Consiglio delibera, non sono quelli del regolamento: in questo caso occorrono le formalità dell'art. 162;

3° il Comune non ha regolamento, ma per equità od altro motivo delibera il collocamento a riposo con pensione di un impiegato: occorre *a fortiori* l'osservanza dell'art. 162, trattandosi di spesa facoltativa (1).

§ 8. — Spese facoltative.

157. Spese facoltative. — 158. Ragione delle formalità prescritte dall'art. 162. — 159-160. Questioni. — 161. Rigettata una spesa facoltativa, può riproporsi?

157. L'art. 162 aggiunge (penultimo capoverso) che « le spese facoltative, quando le sovrimposte provinciali e comunali eccedano l'imposta erariale, debbono essere votate nel modo stabilito dai nn. 1 e 2 del presente articolo ». E questa disposizione riceve il suo complemento dall'art. 288, pel quale « le spese facoltative debbono avere per oggetto servizi ed uffici di utilità pubblica, entro i termini della rispettiva circoscrizione amministrativa ».

158. Con l'obbligare i Consigli comunali ad osservare per le spese facoltative, qualunque esse siano, la procedura stabilita dai nn. 1 e 2 dell'art. 162, il legislatore ha evidentemente voluto mettere un freno alle esorbitanze delle amministrazioni locali, che spesso provvedono in modo derisorio ai servizi obbligatorî per lanciarsi in spese arbitrarie, prodigando in impegni di lusso e rivolti a vantaggio di pochi il provento dei carichi comunali. Questa savia prescrizione dev'essere severamente osservata; ed è stretto dovere delle autorità, che hanno la vigilanza e la tutela dei Comuni, di esaminare attentamente i verbali

---

Consiglio stesso con decisione 1 luglio 1904 (*Ivi*, LV, 622): « Se è vero — disse la IV Sezione — che il diritto dell'impiegato a liquidare la pensione ha radice nel regolamento, è altrettanto certo che il provvedimento del collocamento a riposo disposto dall'autorità comunale costituisce l'atto, dal quale necessariamente e direttamente scaturisce la esperibilità concreta del diritto suaccennato, importante al bilancio comunale un aggravio ultra quinquennale ».

(1) Cons. di Stato, 18 maggio 1892 (*Riv. amm.*, XLIII, 569).

delle deliberazioni consigliari ed i bilanci per assicurarsi se si è ottemperato alla legge.

159. La maggioranza richiesta e la doppia deliberazione occorrono per ogni spesa facoltativa, qualunque ne sia l'indole e l'ammontare, anche se lo stanziamento della spesa in bilancio sia da farsi una volta sola (1): s'intende che le formalità sono validamente adempite, anche se ciò avvenga quando si delibera lo stanziamento della spesa facoltativa nel bilancio.

160. Non si può distinguere fra spese facoltative cui sia da provvedere con fondi straordinari e spese alle quali si possa far fronte mediante storni di somme stanziate in bilancio: per tutte è necessaria l'osservanza delle formalità prescritte dall'art. 162.

161. Posta in deliberazione una spesa facoltativa, se la maggioranza del Consiglio l'ha respinta, è stato ritenuto che debba considerarsi come definitivamente risoluta in senso negativo, e che sarebbe quindi nulla la successiva deliberazione con cui si volesse ripresentare, anche se ottenesse la maggioranza voluta. Ma pare che questa massima non sia da prendersi in modo assoluto; nel silenzio della legge, vista la manifesta analogia che ci fornisce l'art. 56 dello Statuto, si potrebbe ritenere che quando una spesa facoltativa venisse respinta, la proposta possa essere ripresentata in un'altra sessione, e possa su di essa liberamente deliberare il Consiglio. Forse sarebbe più cauto stabilire che la proposta non possa essere ripresentata se non dopo la parziale rinnovazione del Consiglio; poichè il voto dei consiglieri nuovi o rieletti importerebbe un'adesione degli amministrati alla spesa deliberata.

§ 9. — La Giunta municipale, il R. Commissario straordinario, il prefetto circa l'art. 162.

162. L'art. 162 e le deliberazioni d'urgenza della Giunta municipale e del Regio commissario. — 163. Obbiezioni e risoluzioni. — 164. Il R. commissario. — 165. Il prefetto. — 166. Intervento della Giunta provinciale amministrativa.

---

(1) Cons. di Stato, 13 settembre 1889 (*Man.*, 1889, I, 296).

162. Poichè la procedura eccezionale stabilita dall'art. 162 dimostra l'importanza che la legge dà alle materie che sono oggetto delle deliberazioni in esso articolo contemplate, è sôrta la questione se le facoltà conferite dall'art. 136 alla Giunta municipale, dall'art. 296 al R. commissario straordinario in caso di scioglimento del Consiglio comunale, e dall'art. 292 al prefetto, possano essere esercitate; o se l'art. 162 le abbia implicitamente soppresse.

163. Alcuni commentatori hanno risolta la questione nel senso che l'art. 162 contiene disposizioni di *jus singulare*, per le quali la competenza del Consiglio rimane esclusiva circa le materie predette; che a queste disposizioni non possono ottemperare la Giunta municipale e, tanto meno, il R. commissario e il prefetto. Ma questo ragionamento non regge.

Quanto alla Giunta, basta osservare che dalla generalità dei poteri che le sono conferiti dall'art. 136 non possono escludersi, senza una precisa disposizione di legge, le deliberazioni sugli oggetti di cui all'art. 162: con questa condizione però, che la ratifica di esse, la quale dev'essere espressa, sia data dal Consiglio con l'osservanza delle prescrizioni dell'art. 162; mentre per le altre basta la ratifica data con le deliberazioni ordinarie. S'intende poi che la Giunta municipale non è obbligata a ripetere la deliberazione presa d'urgenza, poichè nessuna disposizione di legge deroga alle norme stabilite dallo articolo 136 sulla legalità delle sue deliberazioni.

164. Per le stesse considerazioni è valido un provvedimento del R. commissario straordinario, il quale, avendo le facoltà della Giunta municipale (art. 296), può esercitare in caso di urgenza, come questa, le facoltà del Consiglio, salvo la ratifica consigliare che, come quelle della Giunta, deve essere deliberata a norma dell'art. 162.

165. Quanto al prefetto, non v'ha dubbio che l'art. 162 gli mantiene la facoltà che ha per l'art. 292; sicchè, qualora, malgrado la convocazione del Consiglio, non potesse avere luogo alcuna deliberazione, e fosse urgente la necessità di provvedere a qualche ramo del servizio, o di dare corso a spese

obbligatorie sia per legge, sia per antecedenti deliberazioni esecutorie del Consiglio, in tal caso il prefetto può decretare quei provvedimenti che, per l'art. 162, siano di competenza del Consiglio, senza l'obbligo di fare due decreti, bastando uno solo, salvo al Consiglio comunale il suo diritto di ricorso.

166. Ma questi decreti debbono essere soggetti all'approvazione della Giunta provinciale amministrativa, quando sono di quelli contemplati dall'art. 194? La legge tace: e il dubbio può nascere dal fatto che il prefetto è presidente della Giunta stessa. La risposta non può essere che affermativa. In simil caso il prefetto esercita le facoltà del Consiglio: e poichè sarebbe soggetta all'approvazione della Giunta provinciale la deliberazione consigliare sulla materia su cui ha provveduto il prefetto, così dev'esserle assoggettato il di lui provvedimento; beninteso che la Giunta non potrà essere da lui presieduta, sibbene, dal consigliere delegato.

§ 10. — A chi compete il mantenere l'osservanza dell'art. 162?

167. Chi deve curare l'osservanza dell'art. 162. — 168. Prefetto. — 169. Sua competenza. — 170. Come si esercita. — 171. Competenza della Giunta provinciale amministrativa.

167. *Minus quam perfecta lex est, quae vetat aliquid fieri, et, si factum sit, non rescindit* (1): così il giureconsulto Ulpiano. Il nostro articolo 162 potrebbe dirsi imperfetto, come quello che non determina sanzione alcuna pel caso che si venga meno alle sue prescrizioni, e tanto meno l'autorità cui spetta di mantenerne l'osservanza. Ma in realtà questa lacuna non esiste: abbiamo i principî generali del nostro diritto amministrativo e le disposizioni speciali che disciplinano la competenza del prefetto e quella della Giunta provinciale amministrativa.

Rinviando al commento di questa parte della legge l'esame delle questioni cui può dar luogo l'esercizio dei poteri conferiti al prefetto ed alla Giunta provinciale, qui ci limiteremo a poche osservazioni.

---

(1) ULPIANO, *Frag.*, I, § 2.

168. Sottoposta al prefetto una delle deliberazioni consigliari cui l'art. 162 si riferisce, il prefetto esamina:

1° se fu presa in adunanza legale; e, nel caso speciale, se fu presa con voto favorevole della maggioranza dei consiglieri assegnati al Comune;

2° se fu presa con l'osservanza delle forme che la legge prescrive;

3° se sia dichiarato che la deliberazione è prima o seconda;

4° se fu osservato fra le sue deliberazioni il termine di giorni venti, o quello che lo stesso prefetto abbia fissato nel suo decreto di abbreviazione;

5° se siansi violate disposizioni di legge.

Ove si verifichi nella deliberazione qualcuna delle nullità qui enunciate, il prefetto, sentito il Consiglio di Prefettura, decreta l'annullamento (art. 191).

169. Se la prima delle due deliberazioni è incorsa in qualche violazione di legge, il prefetto non è tenuto ad aspettare la seconda; ma può, anzi deve annullarla, sia che il vizio di nullità concerna la forma, sia che riguardi il merito: nel primo caso il Consiglio procederà ad una nuova deliberazione, che diviene prima; nel secondo caso esso non può più ritornare sulla deliberazione annullata.

170. Annullata dal prefetto la seconda deliberazione, perchè presa prima che siano decorsi i 20 giorni, dovrà essere rinnovata. Il prefetto non potrà sanare la violazione del termine con un decreto posteriore di abbreviazione: questa dovrà essere sempre decretata prima che abbia luogo la seconda deliberazione.

171. La Giunta provinciale amministrativa, a sua volta, dovrà esaminare il merito delle deliberazioni prese, a sensi dell'art. 162. Qualora però essa scopra in esse qualcuno dei vizi di nullità sopra indicati, dovrà sospendere l'esame delle deliberazioni e rimetterle al prefetto perchè faccia uso del potere di annullamento.

Art. 163 (Testo unico, art. 160). — **Salvo i casi speciali previsti da legge, nessun mutuo può essere contratto se gli interessi di esso, aggiunti a quelli dei debiti e mutui di qualunque natura precedentemente contratti, facciano giungere le somme da iscrivere in bilancio, pel servizio degli interessi, ad una cifra superiore al quinto delle entrate ordinarie.**

Le entrate ordinarie sono valutate in base al conto consuntivo dell'anno precedente alla deliberazione relativa al mutuo, detratte le partite di giro.

I mutui contratti con titoli cambiari non possono essere autorizzati se non nel limite di un decimo della rendita ordinaria del Comune, valutata nei modi sopra indicati.

Gli amministratori, che emettessero titoli cambiari per somme maggiori, saranno in proprio ed in solido responsabili del debito che risulterà a carico del Comune.

Per la validità delle cartelle di debito comunale, e d'ogni altro titolo nominativo, o al portatore, occorre la firma del prefetto al solo oggetto di garantire l'ottenuta autorizzazione.

SOMMARIO. — § 1. Commento dell'art. 163. — § 2. Provvedimenti circa i mutui e prestiti dei Comuni.

§ 1. — Commento dell'art. 163.

172. L'art. 163 desunto dal progetto Depretis: ragione di esso. — 173. Discussione di questo articolo in Parlamento. — 174. Leggi speciali relative ai mutui dei Comuni. — 175. Limitazione del diritto dei Comuni di contrarre mutui. — 176. Questioni. — 177. Che s'intende per entrate ordinarie. — 178-179. Ammortamento dei mutui. — 180. Mutui con titoli cambiari. — 181. Responsabilità degli amministratori. — 182. Debiti fluttuanti. — 183. Rifiuto di approvazione di un mutuo per parte dell'autorità tutoria. — 184. Firma del prefetto ai titoli emessi dal Comune. — 185-186. Perchè la legge richiede questa firma.

172. L'art. 163 è complemento dell'art. 162: esso introduce un nuovo freno a quella « libertà delle dissipazioni » che l'on. Crispi voleva togliere ai Comuni. Già l'on. Depretis, nel suo progetto di riforma della legge comunale, si era preoccupato di questa necessità: e nella relazione a quello premessa aveva dato ragione delle sue proposte restrittive, le

quali, nella sostanza, erano conformi a quelle dei combinati art. 162 e 163 (1).

173. Nei due rami del Parlamento furono vivamente discusse le innovazioni proposte col presente articolo; e se gli oratori furono concordi nel riconoscere la giustezza del principio cui la disposizione era ispirata, facevano però qualche riserva circa l'indole delle precauzioni che si proponevano. Ma le obbiezioni fatte non valsero a convincere la Camera e il Senato che queste precauzioni fossero eccessive o dannose: e l'articolo venne votato (2).

174. « Salvo i casi speciali previsti dalla legge... »: così comincia l'art. 163. Non sono poche le leggi, che stabiliscono norme speciali per mutui di Comuni specialmente contratti con la Cassa dei depositi e prestiti; e basta citare quelle che si riferiscono ai Comuni di Roma, di Napoli, di Palermo, le quali costituiscono per questi Comuni un vero *jus singulare* (3).

175. Secondo l'art. 163, « nessun mutuo può essere contratto se gli interessi di esso, aggiunti a quelli dei debiti e mutui di qualunque natura precedentemente contratti, facciano giungere le somme inscritte in bilancio pel servizio

1) Progetto Depretis, art. 147, 148 (Relaz., vedi sopra I, nn. 478 e segg.).

2) Non è senza interesse avvertire che il primo concetto di queste disposizioni si trova già in un progetto di legge presentato dall'onorevole Depretis nella tornata del 28 marzo 1879, in seguito ad impegno assunto dinanzi alla Camera nella tornata 13 febbraio precedente. Il progetto, non votato, venne riprodotto nel progetto di riforma generale presentato nella tornata del 25 novembre 1882.

(3) Oltre le leggi sopra citate sui mutui per gli edifici scolastici, per l'igiene, ecc., basterà ricordare altre leggi che autorizzarono mutui speciali, e così: legge 14 marzo 1881, n. 198; legge 19 gennaio 1885, n. 2892; legge 28 giugno 1892, n. 298, per Napoli; legge 14 luglio 1887, n. 4760, per Palermo e Pisa; legge 8 luglio 1883, n. 1482, e legge 20 luglio 1891, n. 6980, per Roma; legge 31 maggio 1887, n. 4511, per Genova, Porto Maurizio e Cuneo; legge 26 luglio 1888, n. 5617, pei Comuni di Montorio ed altri; legge 26 luglio 1888, n. 5617, pel Comune di Grosseto; legge 15 aprile 1886, n. 3793, pei Comuni di Lucca e Massa-Carrara; legge 7 aprile 1889, n. 6018, pei Comuni delle Provincie di Sondrio, Teramo e Chieti; legge 26 luglio 1888, n. 5600, pel Comune di Campomaggiore; legge 3 luglio 1884, n. 2519, pei Comuni di Genova ed Oneglia; ecc.

degli interessi ad una cifra superiore al quinto delle entrate ordinarie ». È superfluo dire che questa disposizione ha effetto retroattivo, nel senso che qualsiasi Comune, che alla pubblicazione della nuova legge si è trovato in questa condizione, non ha più avuto facoltà di contrarre mutui.

176. Ma può un Comune contrarre un mutuo, qualora per mezzo di esso, a cagione del più mite interesse, ottenga di ridurre il servizio degli interessi ad una cifra inferiore al quinto delle sue entrate? Ecco il caso: un Comune, le cui entrate arrivano a L. 50,000, paga per interessi L. 15,000 annue, per mutui per i quali è obbligato ad un interesse del 10 per 100 (il caso non è infrequente); a rigore, non dovrebbe avere facoltà di contrarre un nuovo mutuo, perchè il suo bilancio è nella condizione prevista dall'art. 163: ma riesce a stipulare con la Cassa dei depositi e prestiti un mutuo al 4 $^1/_2$ per 100, col prodotto del quale esso potrebbe soddisfare il precedente creditore, e ridurre il pagamento degli interessi ad una cifra molto inferiore a quella del quinto delle sue entrate. Certo, ove si stia alla lettera della legge, una simile deliberazione parrebbe nulla; ma se si interpreta la legge nel suo spirito, è evidente la legalità della deliberazione.

177. Ma, prima di andar oltre, che s'intende per « entrate ordinarie »? L'art. 163 si limita a dire che « le entrate ordinarie sono valutate in base al conto consuntivo dell'anno precedente, detratte le partite di giro ». Questa disposizione vuol essere posta in relazione con quella dell'art. 122 del regolamento comunale 19 settembre 1899, secondo il quale l'entrata rappresenta la competenza dell'anno, cioè, quello che si crede potranno produrre durante l'anno finanziario i diversi cespiti di entrata. È adunque la cifra stabilita nel bilancio di competenza per l'anno finanziario che costituisce l'entrata ordinaria del Comune, e dev'essere valutata in base al conto consuntivo dell'anno precedente, all'oggetto di determinare il quinto che è stanziato in bilancio a titolo di pagamento d'interessi per mutui da pagare; e bisogna escludere le entrate straordinarie, anche prevedibili o prevedute, le partite di giro, le contabilità speciali, le attività arretrate.

178. Deliberato dal Consiglio comunale un mutuo con la condizione dell'ammortamento scalare, la somma a questo destinata non può essere computata nella misura degli interessi, agli effetti della eccedenza del quinto delle entrate ordinarie; ed a ragione: le quote di ammortamento non rappresentano interessi, ma sono una trasformazione di capitale (1).

179. Che se nel corso dell'ammortamento di un primo debito occorra contrarne un secondo, pel riscontro del limite massimo legale si debbono sommare cogli interessi del mutuo da contrarsi solamente quegli interessi dei mutui già esistenti che effettivamente pesano sul bilancio, senza tener conto dei maggiori interessi pagati in addietro per siffatti titoli (2).

180. Quanto ai mutui contratti con titoli cambiari, l'articolo 163 dispone che non possono essere autorizzati se non nel limite di un decimo della rendita ordinaria del Comune, valutata nel modo sopra indicato. Per verità, si sarebbe desiderato che il legislatore avesse assolutamente vietato ai Comuni e alle Provincie i mutui a titolo cambiario. È ben vero che un'infelice disposizione del Codice di commercio (articolo 7) ammette che lo Stato, le Provincie e i Comuni « possono fare atti di commercio », e che per questi « rimangono soggetti alle leggi ed agli usi commerciali »; ma una frequente esperienza dimostra a quali abusi e danni questa facoltà dà luogo per le amministrazioni locali.

181. Lo stesso art. 163 stabilisce che « gli amministratori, che emettessero titoli cambiari per somme maggiori, saranno in proprio ed in solido responsabili del debito che risulterà a carico del Comune ». Questa responsabilità è facilmente determinabile, perchè la firma apposta agli effetti cambiari per somma che ecceda la cifra determinata costituisce per se medesima una presunzione di frode, la quale non può essere altrimenti distrutta che con la prova che il di più venne effettivamente impiegato a beneficio del Comune; locchè per altro

(1) Mazzocolo, sull'art. 163.
(2) Cons. di Stato, 31 dicembre 1891 (*Legge*, 1891, I, 283).

non lascierà senza giusta nota di censura gli amministratori che hanno violato i loro doveri.

182. Nulla statuisce la legge circa i debiti fluttuanti, quali sarebbero le anticipazioni fatte dall'esattore tesoriere, i conti correnti, i prestiti provvisorî: potrebbe dirsi che questi, sebbene abbiano carattere giuridico di mutui, non costituendo un vincolo durevole e fisso pel bilancio, creano fra le parti rapporti transitorî non contemplati dalla legge, quasi semplici operazioni di cassa. Non può tuttavia nascondersi che, con queste operazioni, non sarebbe difficile eludere la legge, col rinnovarle e prolungarle indeterminatamente, sfuggendo così all'osservanza delle formalità prescritte all'art. 162. Spetterà al prefetto il vedere, dall'esame delle deliberazioni consigliari, se si tratta di semplici e passeggiere combinazioni di amministrazione ordinaria, o di veri e proprî mutui più o meno abilmente larvati.

183. Il rifiuto di approvazione rende inefficace la deliberazione consigliare che abbia determinato il mutuo; per cui il mutuante che consegna il danaro deve imputare a se stesso i rischi cui si espone. Esso non obbliga il Comune, ma solo gli amministratori, i quali rispondono personalmente in faccia altrui delle conseguenze della violazione della legge, salva l'azione *de in rem verso* contro il Comune, quando sia accertato che l'ammontare del mutuo fu in tutto o in parte rivolto a beneficio effettivo dell'azienda comunale.

184. L'ultimo capoverso dell'art. 163 dispone che « per la validità delle cartelle di debito comunale, e di ogni altro titolo nominativo o al portatore, occorre la firma del prefetto al solo oggetto di garantire l'ottenuta autorizzazione ». È da notarsi anzitutto quest'ultima locuzione: *autorizzazione*, messa in rapporto con l'altra, *approvazione*, usata dall'articolo 194: in questa infatti è disposto che la contrattazione di prestiti è soggetta all'*approvazione* della Giunta provinciale amministrativa: stando invece all'ultimo capoverso, si tratterebbe di *autorizzazione:* la prima segue la deliberazione consigliare, mentre l'autorizzazione dovrebbe precederla.

Si è risolta quest'apparente antinomia con l'osservare che l'approvazione posteriormente data dalla Giunta provinciale alla deliberazione di contrarre un mutuo si trasforma in autorizzazione preventiva della effettiva stipulazione del mutuo stesso, o della emissione dei certificati di credito o delle cartelle o delle cambiali; per cui l'autorizzazione e l'approvazione costituiscono in qualche modo un solo voto dell'autorità tutoria (1).

185. La firma del prefetto è richiesta (così l'art. 163) al solo oggetto di garantire l'ottenuta autorizzazione. Questa dichiarazione della legge ha per effetto di esonerare il prefetto da ogni responsabilità nascente dai titoli da lui firmati. Una sola responsabilità potrebbe incorrere: quella che gli verrebbe qualora firmasse i titoli prima che la Giunta provinciale avesse approvato o autorizzato il mutuo, e, più ancora, se questa avesse negata l'approvazione. In simili casi (poco probabili) il prefetto, apponendo la sua firma ad un titolo nullo, non eviterebbe la taccia di leggerezza o di colpa anche più grave.

186. Ma *quid juris* se ai titoli legalmente emessi manchi la firma del prefetto? Le parole della legge (« per la validità... occorre la firma del prefetto ») tolgono ogni dubbio: il titolo è nullo, per mancanza di uno degli elementi che ne costituiscono l'essenza.

§ 2. — Provvedimenti circa i mutui e prestiti dei Comuni.

187. I freni legislativi e i buoni consigli del Governo non bastano. — 188. Compendio della legislazione sui mutui comunali e provinciali e dei consorzi di bonifica e di irrigazione. — 189. Legge 11 giugno 1896. — 190. Legge 24 dicembre 1896. — 191. Legge 24 aprile 1898. — 192. Disposizioni del regolamento 31 dicembre 1899 relative alle domande di prestiti alla Sezione autonoma di credito comunale e provinciale. — 193. Legge 17 maggio 1900. — 194. Legge 6 luglio 1904. — 195. Regolamento 24 dicembre 1900 per l'esecuzione della legge 17 maggio 1900. — 196. Legge 15 luglio 1900. — 197. Regolamento per l'esecuzione della legge stessa. — 198. Legge 9 settembre 1900. — 199. Regolamento 10 febbraio 1900. — 200. Legge 19 maggio 1904.

187. Ma le disposizioni restrittive degli art. 162 e 163 della legge comunale a ben poco avrebbero giovato. In realtà la condizione di molti dei Comuni del Regno era ed è disperata:

---

(1) MAZZOCCOLO, sull'art. 163.

e a determinare queste condizioni non bastava quella libertà di dissipazione a cui frequentemente aveva accennato nella discussione della legge comunale l'on. Crispi. La ragione principale, per cui i Comuni italiani sono rovinati, la si deve cercare nella finanza governativa che da 30 anni assorbe i maggiori redditi fiscali — massimo fra tutti quello della ricchezza mobile — e dà in compenso ai Comuni dei proventi derisorî. Aggiungasi il grave peso dell'istruzione elementare obbligatoria, delle strade obbligatorie, della igiene obbligatoria, ecc.: e si vedrà finalmente come lo Stato, così provvido a parole quando legifera per la finanza comunale, è il vero e proprio vampiro di questa quando si tratta di sistemare la sua finanza.

188. Non bastando adunque le restrizioni degli art. 162 e 163, si venne in soccorso ai Comuni con una serie di provvedimenti legislativi che qui importa di riassumere.

Questi provvedimenti fanno sostanzialmente capo alla Cassa depositi e prestiti, e si riferiscono:

a) alla facoltà dei Comuni di trasformare i prestiti in corso alla data 11 giugno 1896 colla Cassa depositi e prestiti in altri prestiti al tasso del 5 % ed estinguibili con una annualità di 35 anni (legge 11 giugno 1896);

b) alla unificazione dei debiti dei Comuni (e delle Provincie) della Sicilia e Sardegna (legge 24 dicembre 1896);

c) alla trasformazione dei prestiti comunali e provinciali esistenti al 31 dicembre 1896 mediante emissione di cartelle fruttanti il 4 per cento emesse dalla Sezione speciale del credito comunale e provinciale istituita presso la Cassa depositi e prestiti colla legge 24 aprile 1898;

d) ai prestiti di favore ai Comuni non inferiori a L. 10,000 per esecuzione di opere di igiene (legge 8 febbraio 1900) al tasso del 3 per cento e per un periodo di tempo non eccedente i 35 anni;

e) al riscatto dei debiti dei Comuni, delle Provincie e dei consorzi di bonifica e d'irrigazione esistenti al 31 dicembre 1892 al 4 per cento e per un termine non superiore ai 50 anni (legge 17 maggio 1900);

f) ai prestiti di favore ai Comuni e alle Provincie per costruzione e ampliamento di edifizi scolastici nel limite

massimo di lire 70,000 e con un concorso dello Stato per un periodo di 35 anni e corrispondente alla differenza tra il saggio normale dell'interesse e il 2 % (legge 15 luglio 1900);

g) alla concessione e trasformazione di prestiti agli enti locali del Mezzogiorno (legge 19 maggio 1904).

Riporteremo i tratti più importanti di questa legislazione e dei rispettivi regolamenti, perchè l'esatta conoscenza dei termini di essa è veramente necessaria per chi si interessa alla finanza comunale e provinciale.

189. *Legge 11 giugno 1896, n. 461, sulla trasformazione dei prestiti concessi dalla Cassa depositi e prestiti a Provincie e Comuni.*

Art. 1. I prestiti concessi fino alla data della pubblicazione della presente legge, dalla Cassa dei depositi e prestiti, a Provincie e Comuni, potranno, dietro loro richiesta e per giustificati motivi, essere trasformati, con decreto reale, sulla proposta del ministro del tesoro, sentito il Consiglio d'amministrazione della Cassa stessa, in nuovi prestiti all'interesse del 5 per cento, con ammortamento di 35 annualità decorrenti dal 1° gennaio 1897, garantite con altrettante delegazioni sulla sovrimposta fondiaria, ai termini dell'art. 17 della legge 27 maggio 1875, n. 2779 (1).

---

1) *Legge 27 maggio 1875, n. 2279 (Serie 2ª), per la istituzione delle Casse di risparmio postali e per modificazioni alla legge 17 maggio 1863 sulla Cassa dei depositi e prestiti.*

Art. 17. « I prestiti ai Comuni, alle Provincie ed ai loro consorzi saranno fatti soltanto sopra delegazioni sugli esattori delle imposte dirette, quali sono stabilite agli art. 3, 4, 5, 6 e 7 dalla legge 27 marzo 1871, n. 131 [vedi appresso] tolto però il limite minimo dell'entità di dette delegazioni stabilito dall'alinea del citato art. 4. — L'interesse di questi prestiti sarà fissato come all'art. 17 della legge 17 maggio 1863, n. 1270. — Per i debiti arretrati verso la Cassa dei depositi e prestiti saranno applicati gli art. 1 e 2 dell'all. *B* della legge 19 aprile 1872, n. 759 » [vedi appresso].

Legge 27 marzo 1871, n. 131 (serie 2ª), concernente il pagamento degli arretrati del dazio di consumo dovuto dai Comuni.

Art. 3. « In pagamento delle somme dovute dai Comuni allo Stato pel debito di canone di dazio consumo... non stato prorogato per legge e che non sarà stato soddisfatto all'epoca della promulgazione della presente legge, il Governo del Re è autorizzato ad accettare delegazioni dei Comuni debitori sugli agenti incaricati di riscuotere per loro conto le sovrimposte comunali alle imposte dei terreni e dei fabbricati ».

Art. 4. « Il debito di ciascun Comune, coll'aggiunta degli interessi del 6 per cento all'anno..., sarà ripartito in rate annuali consecutive eguali, e per ciascuna di queste rate il Comune rilascierà una delegazione a favore dello Stato... La scadenza di ciascuna delegazione comincierà all'epoca dell'ultimo versamento che l'esattore dovrà fare per le imposte dell'anno rispettivo ».

Art. 5. « Il Comune, nel deliberare sulla emissione delle delegazioni, dovrà pur deliberare, per tutti gli anni cui queste si riferiscono, l'imposizione e l'applicazione

Sono esclusi dalla trasformazione i prestiti concessi a consorzi di bonifica e d'irrigazione e quelli concessi ai termini della legge 31 maggio 1887, n. 4511 (1), che già hanno usufruito dei vantaggi accordati dalla successiva legge 6 agosto 1893, n. 473 (2).

---

delle sovrimposte comunali alle imposte dei terreni e dei fabbricati, nella misura sufficiente ad eseguire l'intiero pagamento delle delegazioni stesse.

« La deliberazione di cui sopra è irrevocabile per tutti gli anni cui si estendono le delegazioni, a meno che il Comune non saldi il suo debito prima della loro scadenza ».

Art. 6. « Le somme riscosse a titolo di sovrimposte comunali saranno dagli agenti incaricati della riscossione versate nelle Casse erariali man mano che giungano le scadenze per i versamenti delle imposte principali e fino all'estinguersi della delegazione per l'anno rispettivo. Prima che questa estinzione sia seguita, i Comuni non potranno destinare ad altri usi alcuna somma che provenga dalle sovrimposte comunali di cui all'art. 5, nè alcuna somma che provenga dalle medesime potrà sequestrarsi dai terzi per crediti verso il Comune.

« Le sovrimposte comunali destinate al pagamento delle delegazioni, e finchè queste siano estinte, sono parificate in tutto nell'imposta principale, sia nei rapporti verso i contribuenti, sia in quelli verso lo Stato ».

Art. 7. « L'agente incaricato della riscossione delle sovrimposte comunali destinate all'estinzione delle delegazioni, sia esso governativo o comunale, è responsabile personalmente della esecuzione del precedente articolo, e non può coi proventi delle sovrimposte delegate fare alcun pagamento od altro impiego, prima che sia estinta la delegazione dell'anno rispettivo.

« Se, ciò non ostante, venisse a mancare l'integrale estinzione di una obbligazione e non fosse saldata altrimenti alla scadenza, il Governo procederà com'è prescritto per i casi di mora dei Comuni al pagamento dei canoni del dazio consumo, salva qualunque altra via legale, per essere soddisfatto ».

Legge 12 aprile 1872, n. 759 (Serie 2ª), che approva alcuni provvedimenti finanziari.

ALLEGATO B: Disposizioni relative alla riscossione dei crediti del Tesoro:

Art. 1. « I crediti dell'Erario verso Provincie, Comuni, consorzi, società ed altri enti morali per acquisti di proprietà, per concorsi e rimborsi per opere pubbliche, diventano fruttiferi al 6 per cento a contare dal giorno della pubblicazione della presente legge per quelli già esistenti e per gli altri dal giorno in cui saranno esigibili. — Questa disposizione non deroga alle maggiori sanzioni che siano portate da contratti, atti o leggi speciali, e non si applica ai casi diversamente regolati per contratti ».

Art. 2. « In pagamento dei debiti arretrati delle Provincie e dei Comuni il Governo è autorizzato ad accettare delegazioni sugli agenti incaricati di riscuotere per loro conto le sovrimposte sui terreni e sui fabbricati, nel modo e per gli effetti indicati nella legge del 27 marzo 1871, n. 131.

(1) Con questa legge furono presi provvedimenti a favore dei danneggiati dai terremoti del febbraio e marzo 1887 nelle Provincie di Genova, Porto Maurizio e Cuneo.

(2) Con questa legge fu autorizzata la Cassa dei depositi e prestiti a concedere la estinzione mediante il pagamento di 45 annualità dai prestiti ottenuti dai Comuni e dalle Provincie danneggiate dai terremoti, in virtù degli art. 8 e 14 della legge 31 maggio 1887, n. 4511.

Art. 2. La trasformazione all'interesse del 5 per cento deve comprendere, oltre i prestiti concessi ad un saggio superiore al 5 per cento, anche quelli concessi ad un saggio inferiore.

I prestiti però che in forza di leggi speciali vennero autorizzati ad un interesse di favore non sono compresi nella trasformazione.

Art. 3. Sui prestiti trasformati in conformità della presente legge, e sui prestiti che si concederanno nel periodo massimo di 35 anni di ammortamento, ai termini del seguente art. 4, non saranno ammesse operazioni per nuove proroghe.

Art. 4. Per le nuove concessioni di prestiti alle Provincie ed ai Comuni ad interesse normale, è data facoltà alla Cassa dei depositi e prestiti di accordare un periodo di ammortamento fino a 35 anni, con la garanzia prescritta all'art. 1.

Nulla è innovato riguardo ai termini di ammortamento dei prestiti che la Cassa dei depositi e prestiti è autorizzata a concedere ad un interesse di favore in forza di leggi speciali.

Art. 5. La Cassa dei depositi e prestiti alimenterà il suo fondo di riserva degli interessi del fondo stesso e di un decimo degli utili netti della propria gestione annuale. Il fondo di riserva sarà investito per intero in titoli dei consolidati italiani.

Art. 6. La Cassa dei depositi e prestiti, direttamente o per mezzo delle Intendenze di finanza nelle Provincie, potrà ricevere, a scopo di custodia, depositi volontari di titoli al portatore di consolidato italiano 5, 4.50 netto e 3 per cento, incaricandosi della riscossione delle relative cedole semestrali e trimestrali. Qualora entro il termine di 10 giorni dopo la scadenza le somme dalla Cassa riscosse non siano state ritirate in tutto o in parte dal depositante, o questi non abbia dichiarato di volerle ritirare, la Cassa resta incaricata d'investire il totale o il residuo in nuovi titoli dei detti consolidati a cumulo dei depositi dai quali provengano. La custodia di tali depositi volontari, coi relativi cumuli di titoli provenienti dai rivestimenti delle rate semestrali o trimestrali di interessi, è delegata alla Tesoreria centrale del Regno per quelli fatti nella Provincia di Roma ed alle sezioni di Regia Tesoreria provinciale per quelle fatte nelle altre Provincie.

Con regio decreto da emanarsi, sentito il Consiglio di Stato, non più tardi di tre mesi dalla pubblicazione della presente legge, saranno determinati i limiti massimi e minimi di tali depositi volontari e le norme pel loro eseguimento, per la determinazione dei compensi da pagarsi alla Cassa depositi e prestiti, e per l'acquisto di nuovi titoli.

Art. 7. La Cassa dei depositi e prestiti, direttamente o per mezzo delle delegazioni del Tesoro alle Provincie, potrà pure incaricarsi della riscossione alle rispettive scadenze delle rate semestrali o trimestrali

d'interessi sulla rendita nominativa dei quattro consolidati per conto dei loro titolari, a condizione di essere insieme incaricata d'investirne l'importo totale in nuovi titoli dei detti consolidati, da inscriversi al nome dei titolari stessi, con le norme e nei limiti che saranno determinati con regio decreto di cui al secondo comma del precedente articolo.

Art. 8. Le Intendenze di finanza hanno facoltà di provvedere alla restituzione dei depositi volontari, sia in titoli al portatore dei quattro consolidati, sia in numerario, per qualsiasi somma, senza bisogno dell'autorizzazione dell'Amministrazione centrale, salve le norme da stabilirsi per casi speciali col regio decreto di cui all'art. 6.

Pei depositi obbligatori, tanto in effetti pubblici, quanto in numerario, il limite di cui agli art. 20 e 22 della legge 27 maggio 1875, n. 2779, è portato da L. 10,000 a L. 20,000.

190. *Legge 24 dicembre 1896, n. 551, sulla unificazione dei debiti delle Provincie e dei Comuni della Sicilia e Sardegna.*

Art. 1. Le Provincie e i Comuni della Sicilia avranno la facoltà d'unificare i loro debiti, secondo le disposizioni della presente legge, esclusi i mutui di favore della Cassa depositi e prestiti portanti un interesse non superiore al 3,50 per cento, quelli della Cassa di soccorso per le opere pubbliche della Sicilia e gli altri di qualunque specie che non importino un tasso eccedente il 4 per cento.

L'unificazione potrà essere resa obbligatoria con decreto del regio commissario.

Art. 2. Il regio commissario civile della Sicilia, d'accordo coi ministri dell'interno e del tesoro, tratterà coi creditori delle Provincie e dei Comuni dell'isola la liquidazione e transazione dei crediti rispettivi.

Esso stabilirà, in corrispondenza alle liquidazioni o transazioni concordate, l'ammontare dei nuovi prestiti da accordarsi agli enti debitori per l'estinzione dei loro debiti.

Spirati i poteri del regio commissario, questi, rispetto alla unificazione dei prestiti ed alle transazioni, saranno affidati ad una Giunta governativa, da nominarsi dai ministri dell'interno e del tesoro.

La proposta di transazione, consentita da tanti creditori che rappresentino almeno tre quarti della totalità del passivo, sarà obbligatoria per tutti i creditori. Se nella prima loro adunanza mancasse tale numero, in una nuova riunione, convocata entro un mese, basterà, a rendere la transazione obbligatoria per tutti, il consenso della maggioranza dei creditori presenti.

Art. 3. I nuovi prestiti, da ammortizzarsi entro cinquanta anni, saranno concessi dalla Cassa di credito comunale e provinciale. Tali

prestiti dovranno servire allo scopo per il quale sono concessi, e non è ammesso sequestro od opposizione non solo sulle cartelle della Cassa di credito comunale, ma anche sul danaro corrispondente per la somministrazione dei prestiti stessi.

L'importare dei mutui concessi per l'unificazione dei prestiti sarà versato dalla Cassa sovventrice ai creditori dell'ente debitore.

Art. 4. Le Provincie e i Comuni della Sicilia hanno facoltà di riscattare i loro debiti attuali, nonostante qualsiasi disposizione di legge o patto in contrario; i relativi atti sono esenti da qualsiasi tassa.

Art. 5. La Cassa depositi e prestiti è autorizzata:

a) a trasformare i mutui di favore da essa concessi portanti un interesse inferiore al 4 per cento in altri ammortizzabili in 50 anni, mantenendo i saggi della concessione originaria;

b) a concedere prestiti ammortizzabili in 50 anni per dimissione di altri esclusi dall'unificazione prevista nell'art. 1.

Art. 6. Oltre ai prestiti per la conversione dei loro debiti attuali, potranno le Provincie e i Comuni della Sicilia ottenere dalla Cassa di credito comunale e provinciale nuovi prestiti per consolidare le passività fluttuanti del bilancio rispettivo, accertate al 30 novembre 1896, e per provvedere a spese derivanti da impegni presi a tutto lo stesso mese, per una somma complessiva non superiore ai 15 milioni.

Art. 7. Per il periodo di 15 anni nessun nuovo mutuo, oltre quelli autorizzati dalla presente legge, potrà essere concesso alle Provincie ed ai Comuni della Sicilia, se non nelle misure in cui siano estinti i mutui non compresi nell'unificazione.

Restano però ferme, riguardo al Comune di Palermo, le disposizioni della legge 14 luglio 1887, n. 4760 (1), salvo l'ammortamento che potrà essere accordato in 50 anni.

Nulla è innovato in quanto alla concessione ai Comuni di prestiti sulla Cassa di soccorso per le opere pubbliche della Sicilia.

Questa è autorizzata a fare prestiti anche alle Provincie dell'isola, al solo scopo della costruzione di strade e nel limite stabilito dall'articolo 5 della legge 31 maggio 1883, n. 1353 (Serie 3ª) (2).

---

(1) Con questa legge fu autorizzata la Cassa dei depositi e prestiti ad accordare, colle norme stabilite dalle leggi 17 maggio 1863, n. 1270, e 27 maggio 1875, n. 2779, prestiti all'interesse del 3 $^1/_2$ per cento all'anno ai Comuni di Palermo e Pisa.

(2) *Legge 31 maggio 1883, n. 1353 (Serie 3ª) concernente il riordinamento della Cassa di soccorso per le opere pubbliche in Sicilia.*

Art. 5. « I prestiti dovranno servire per la esecuzione di opere di incontestabile utilità pubblica, e principalmente per la costruzione e sistemazione di strade con preferenza per quelle comunali obbligatorie, e il

Art. 8. Le concessioni dei prestiti di cui all'articolo 1, e quelle degli altri mutui di cui all'articolo 6, sono autorizzate con decreto reale, su proposta del ministro del tesoro, sentito l'avviso del regio commissario e, spirati i suoi poteri, della Giunta istituita, con l'art. 2.

Art. 9. Le disposizioni della presente legge saranno applicate a favore delle Provincie e dei Comuni della Sardegna e dei Comuni delle isole d'Elba e del Giglio, estendendo ad essi la disposizione dell'art. 11, secondo capo, della legge 30 luglio 1896, n. 345.

Le attribuzioni del commissario regio per l'unificazione dei debiti della Sardegna saranno esercitate da una Giunta, da nominarsi colle norme del primo capoverso dello stesso articolo; e per le isole d'Elba e del Giglio, dai prefetti delle rispettive Provincie.

Art. 10 e 11. (*Si omettono*).

Allegato A *alla legge surriferita:*

Art. 1. La Cassa dei depositi e prestiti, all'oggetto della presente legge, è autorizzata ad emettere cartelle unitarie del valore nominale di lire 200 e titoli che comprendano 5, 10 e 25 cartelle unitarie, ammortizzabili in 50 anni, all'interesse del 4 per cento, esente da ritenuta per qualsiasi imposta presente e futura.

L'ammortizzazione avrà luogo per sorteggio semestrale in corrispondenza al rimborso dei mutui pei quali le cartelle vengono emesse. Gl'interessi saranno pagati dalle pubbliche Casse, a semestri posticipati, al 1° luglio ed al 1° gennaio di ciascun anno.

Art. 2. Le cartelle sono garantite dalle delegazioni rilasciate dagli enti mutuatari sugli agenti incaricati di riscuotere per loro conto le sovrimposte alle imposte sui terreni e fabbricati, giusta le disposizioni dell'art. 17 della legge 27 maggio 1875, n. 2779 (1).

Quando per il servizio delle delegazioni fosse necessario eccedere il limite legale delle sovraimposte od aumentare quelle ora vigenti, che già fossero in eccedenza, le cartelle potranno essere guarentite con delegazioni tratte sulle tasse del valore locativo, di famiglia o fuocatico e su quella di dazio e consumo. Le delegazioni per queste ultime tasse sono ammesse a condizione che il loro importo non ecceda i tre quinti della previsione calcolata sull'introito medio dell'ultimo triennio, e a condizione che per tutto il periodo di ammortamento la

---

loro ammortamento dovrà aver luogo con delegazioni sugli esattori delle imposte dirette, a norma dell'art. 17 della legge 27 maggio 1875, n. 2779 (Serie 2ª) [v. pag. 89] concernente i mutui che si fanno dalla Cassa dei depositi e prestiti. — Il debito di ciascun Comune verso la Cassa non potrà mai eccedere le lire 500.000 ».

(1) Vedi questo articolo riferito in nota a pag. 89.

esazione delle tasse rimanga affidata agli agenti di riscossione delle imposte o a mezzo di appalto, con vincolo di non variare, senza il consenso del Governo, le aliquote o le tariffe in vigore, nè il sistema di esazione per tutto il periodo suddetto.

Alle delegazioni sono estesi i privilegi della legge 20 aprile 1871, n. 192. sulla riscossione delle imposte dirette. Le somme dovute alla Cassa dei depositi e prestiti per effetto delle delegazioni rilasciate a suo favore, non potranno essere avocate per l'estinzione di altri debiti nemmeno verso lo Stato.

Art. 3. I mutuatari, oltre all'interesse del 4 per cento netto, corrisponderanno, a titolo di compenso per le spese di amministrazione dipendenti dai prestiti. una provvigione di centesimi 20 per ogni 100 lire del capitale iniziale mutuato.

Art. 4. Alle cartelle emesse dalla Cassa dei depositi e prestiti e alle loro cedole si applicano tutte le disposizioni che sono in vigore per i titoli a debito dello Stato.

Gli Istituti di emissione sono autorizzati a valersi delle cartelle anzidette per tutte le operazioni. impieghi e investimenti per i quali debbono valersi dei titoli dello Stato.

Possono anche valersene gl'Istituti d'assicurazioni in adempimento delle disposizioni contenute nell'articolo 145 del Codice di commercio.

Così pure le istituzioni pubbliche di beneficenza potranno investire le somme, oltrechè nei titoli di cui all'art. 28 della legge del 17 luglio 1890. anche in queste cartelle.

Art. 5. I fondi eccedenti i bisogni dei servizi della Cassa dei depositi e prestiti potranno essere da questa impiegati, oltrechè nei modi indicati dall'art. 22 della legge 17 maggio 1863, n. 1270. e dall'articolo 22 della legge 17 maggio 1863, n. 1270, e dall'art. 23 della legge 8 agosto 1895. n. 486, anche nell'acquisto di cartelle che essa è autorizzata ad emettere in virtù della presente legge.

Art. 6 e 7. (*Si omettono*) (1).

191. *Legge 24 aprile 1898, n. 132, che istituisce presso la Cassa dei depositi e prestiti una Sezione autonoma di credito comunale e provinciale con gestione propria.*

Art. 1. È istituita presso la Cassa dei depositi e prestiti una Sezione autonoma di credito comunale e provinciale, con gestione propria.

---

1 Sulle cartelle emesse dalla Cassa dei depositi e prestiti in virtù di questa legge, vedi pure gli art. 4 e 5 della legge 27 giugno 1897, n. 227, riferita a pag. 101 in nota.

I prestiti accordati dalla Sezione dovranno servire all'uso per cui furono concessi, e non è ammesso sequestro od opposizione non solo sulle cartelle emesse, ma neppure sul danaro corrispondente per la somministrazione dei prestiti stessi.

Art. 7. Il periodo d'ammortamento dei prestiti di qualsiasi specie concessi dalla Sezione di credito comunale e provinciale non può essere maggiore di anni 50.

Art. 8. Il debitore dovrà pagare annualmente, in sei eguali rate bimestrali, le annualità convenute, comprensive dell'interesse eguale a quello dovuto sulle cartelle da emettersi in corrispondenza del prestito, della quota d'ammortamento, e di cent. 20 per ogni 100 lire del capitale che rimane a mutuo, a titolo di compenso per le spese di amministrazione dipendenti dal prestito stesso.

Le tasse di concessione governativa e di bollo dovute sulle delegazioni da rilasciarsi per i mutui saranno soddisfatte per intero e direttamente dai mutuatari all'atto del mutuo.

Art. 9. Le annualità da versarsi dalla Sezione di credito comunale e provinciale per le trasformazioni di mutui, per i quali sia attualmente pagata l'imposta di ricchezza mobile, saranno accresciute di una quota costante da versarsi dalla Sezione di credito comunale e provinciale all'erario, per compensarlo dell'intiero ammontare dell'imposta che si sarebbe dovuta pagare sino all'estinzione dei mutui trasformati.

Lo stesso procedimento sarà tenuto per la tassa di circolazione dovuta sui titoli rappresentativi dei debiti che vengono trasformati.

Art. 10. I Comuni e le Provincie, cui sono concessi prestiti dalla Sezione di credito comunale e provinciale, avranno obbligo ogni anno, e per tutto il periodo dell'ammortamento del prestito, d'iscrivere nei loro bilanci, fra le spese obbligatorie, le annualità dovute.

È fatto obbligo alle Giunte provinciali amministrative di provvedere, a tenore delle comunicazioni che annualmente la sezione di credito comunale e provinciale farà alle Intendenze di finanza e queste trasmetteranno ai prefetti, agli stanziamenti in bilancio ed alla iscrizione nei ruoli delle somme delegate a favore della Sezione di credito comunale e provinciale, quando i Comuni e le Provincie avessero omesso di farlo.

Le Intendenze di finanza dovranno accertarsi che, nelle somme da ripartirsi nei ruoli, è compresa quella delegata alla Sezione di credito comunale e provinciale, promuovendo, in caso contrario, gli opportuni provvedimenti.

Art. 11. La Sezione di credito comunale e provinciale è autorizzata a emettere cartelle ammortizzabili per sorteggio, del valore

e fabbricati, giusta le disposizioni in vigore per la Cassa dei depositi e prestiti. L'importo di tali delegazioni non potrà mai eccedere i quattro quinti della sovrimposta liberamente delegabile.

Art. 5. I prestiti ai consorzi di bonificazione, d'irrigazione e idraulici di 3ª categoria sono garantiti da delegazioni dei consorzi debitori sugli agenti incaricati di riscuotere le tasse consorziali, muniti di congrua cauzione e rispondenti verso la Sezione di credito del non riscosso per riscosso.

I consorzi sopradetti possono rilasciare delegazioni anche sulle annualità fisse dovute ad essi dallo Stato e su quelle dovute dai Comuni e dalle Provincie, purchè garentite a norma della presente legge.

I mutui ai consorzi per opere di bonificazione non possono essere accordati qualora essi siansi valsi della facoltà di emissione consentita dall'art. 40 della legge 25 giugno 1882, n. 869 (1), ovvero non si obblighino a rinunziarvi, o se infine non si provvegga a riscattare, con i fondi del nuovo mutuo, i titoli emessi a proprio debito diretto.

Le obbligazioni dei consorziati a garanzia di questi mutui e di quelli colla Cassa dei depositi e prestiti costituiscono un peso reale sui fondi vincolati al consorzio, e le contribuzioni dell'anno in corso e del precedente godono privilegio a fronte di qualunque altro credito dopo il tributo fondiario, anche per fatti anteriori al trapasso della proprietà.

Art. 6. Alle delegazioni, di cui negli articoli precedenti, sono estesi i privilegi della legge 27 marzo 1871, n. 131, e quelli in vigore per la riscossione delle imposte dirette.

Le somme dovute alla Sezione di credito comunale e provinciale per effetto delle delegazioni rilasciate a suo favore non potranno essere impiegate per l'estinzione d'altri debiti, neppure verso lo Stato.

---

(1) *Legge 25 giugno 1882, n. 869 (Serie 3ª), sulle bonificazioni delle paludi e dei terreni paludosi.*

Art. 40. « Quando non abbiano avuto luogo i mutui o le anticipazioni di cui all'articolo precedente [cioè, colle Casse di risparmio e con altri pubblici istituti di credito od anche con privati], i consorzi volontari, che hanno ottemperato alle disposizioni dell'art. 16 [cioè, i cui atti costitutivi siano stati trasmessi al prefetto e pubblicati per estratto nel bollettino degli annunzi legali della Prefettura], e gli obbligatori possono, previa autorizzazione del Ministero di agricoltura, industria e commercio, emettere titoli fruttiferi e rimborsabili per annualità, fino alla estinzione del valore nominale dei titoli stessi.

« Se i mutui o le anticipazioni hanno invece avuto luogo, l'autorizzazione non può essere concessa se non è dimostrato che colla emissione dei titoli si provvede alla estinzione dei mutui ed al rimborso delle anticipazioni ».

I prestiti accordati dalla Sezione dovranno servire all'uso per cui furono concessi, e non è ammesso sequestro od opposizione non solo sulle cartelle emesse, ma neppure sul danaro corrispondente per la somministrazione dei prestiti stessi.

Art. 7. Il periodo d'ammortamento dei prestiti di qualsiasi specie concessi dalla Sezione di credito comunale e provinciale non può essere maggiore di anni 50.

Art. 8. Il debitore dovrà pagare annualmente, in sei eguali rate bimestrali, le annualità convenute, comprensive dell'interesse eguale a quello dovuto sulle cartelle da emettersi in corrispondenza del prestito, della quota d'ammortamento, e di cent. 20 per ogni 100 lire del capitale che rimane a mutuo, a titolo di compenso per le spese di amministrazione dipendenti dal prestito stesso.

Le tasse di concessione governativa e di bollo dovute sulle delegazioni da rilasciarsi per i mutui saranno soddisfatte per intero e direttamente dai mutuatari all'atto del mutuo.

Art. 9. Le annualità da versarsi dalla Sezione di credito comunale e provinciale per le trasformazioni di mutui, per i quali sia attualmente pagata l'imposta di ricchezza mobile, saranno accresciute di una quota costante da versarsi dalla Sezione di credito comunale e provinciale all'erario, per compensarlo dell'intiero ammontare dell'imposta che si sarebbe dovuta pagare sino all'estinzione dei mutui trasformati.

Lo stesso procedimento sarà tenuto per la tassa di circolazione dovuta sui titoli rappresentativi dei debiti che vengono trasformati.

Art. 10. I Comuni e le Provincie, cui sono concessi prestiti dalla Sezione di credito comunale e provinciale, avranno obbligo ogni anno, e per tutto il periodo dell'ammortamento del prestito, d'iscrivere nei loro bilanci, fra le spese obbligatorie, le annualità dovute.

È fatto obbligo alle Giunte provinciali amministrative di provvedere, a tenore delle comunicazioni che annualmente la sezione di credito comunale e provinciale farà alle Intendenze di finanza e queste trasmetteranno ai prefetti, agli stanziamenti in bilancio ed alla iscrizione nei ruoli delle somme delegate a favore della Sezione di credito comunale e provinciale, quando i Comuni e le Provincie avessero omesso di farlo.

Le Intendenze di finanza dovranno accertarsi che, nelle somme da ripartirsi nei ruoli, è compresa quella delegata alla Sezione di credito comunale e provinciale, promuovendo, in caso contrario, gli opportuni provvedimenti.

Art. 11. La Sezione di credito comunale e provinciale è autorizzata a emettere cartelle ammortizzabili per sorteggio, del valore

nominale di L. 200, per un ammontare eguale a quello dei mutui concessi.

Il limite massimo delle emissioni, che la Sezione di credito comunale e provinciale potrà fare annualmente, sarà stabilito per legge speciale, secondo le disposizioni dell'art. 20. Le cartelle saranno emesse all'interesse del quattro per cento, esente da ritenuta per qualsiasi imposta presente e futura, e gl'interessi corrispondenti saranno pagati esclusivamente nel Regno dalle pubbliche Casse a semestri posticipati, scadenti il 1° luglio e il 1° gennaio di ciascun anno, unitamente al capitale dovuto sui titoli sorteggiati.

I titoli di credito comunale e provinciale saranno al portatore o nominativi.

La Sezione di credito comunale e provinciale, oltre i titoli unitari, potrà emettere titoli che raggruppino cinque, venti e venticinque cartelle, i quali saranno egualmente al portatore o nominativi.

I prestiti saranno fatti dalla Sezione di credito comunale e provinciale in cartelle. Essa potrà, quando lo creda opportuno o ne sia richiesta, riscattarle all'atto stesso della consegna.

Le norme per determinare il prezzo di questo riscatto saranno stabilite dal regolamento.

Art. 12. Dopo il decimo anno dalla pubblicazione della presente legge, la Sezione di credito comunale e provinciale è autorizzata a riscattare al valore nominale le cartelle emesse al 4 per cento netto, mediante nuova emissione di cartelle a ragione d'interesse minore.

L'interesse dei mutui corrispondenti alle cartelle riscattate sarà ragguagliato alla ragione d'interesse delle cartelle di nuova emissione.

Art. 13. Alle cartelle della Sezione di credito comunale e provinciale e alle cedole sono applicate tutte le disposizioni vigenti per i titoli del Debito pubblico dello Stato, meno l'accettazione in pagamento delle imposte dirette.

Saranno stabilite dal regolamento le operazioni che potranno farsi sulle cartelle tanto al portatore quanto nominative, e le norme per eseguirle.

La Cassa dei depositi e prestiti, gli Istituti d'emissione, le Casse di risparmio, i Monti di pietà e le Opere pie sono autorizzati a far uso delle cartelle per tutte le operazioni, impieghi e investimenti per i quali hanno facoltà di valersi dei titoli di Stato o garantiti dallo Stato.

Art. 14. Per l'emissione, l'impiego nel pagamento dei mutui, la circolazione, il tramutamento, sorteggio, rimborso, annullamento delle cartelle della Sezione di credito comunale e provinciale e per il versamento di esse, il rimborso anticipato dei mutui, valgono tutte le

579140

disposizioni vigenti per le cartelle emesse in conformità alla legge 24 dicembre 1896, n. 551 (1).

Art. 15. La Cassa dei depositi e prestiti è autorizzata ad aprire alla Sezione di credito comunale e provinciale un credito in conto corrente fino a 2 milioni.

La Sezione di credito comunale e provinciale potrà operare versamenti su questo conto, anche fino a renderlo attivo a proprio favore, nel limite di 2 milioni.

L'interesse su questo conto corrente sarà, rispettivamente, di mezzo per cento superiore o eguale a quello vigente per le somme versate a titolo di risparmio postale, ai termini dell'articolo 5 della legge 27 maggio 1875, n. 2779 (serie 2ª) (2), e dell'art. 24 della legge 8 agosto 1895, n. 486 (3), secondo che sia a favore della Cassa dei depositi, ovvero della Sezione di credito comunale e provinciale.

Art. 16. Le Casse di risparmio ordinarie potranno ricevere dai Comuni, dalle Provincie e dai consorzi indicati nell'art. 2 a garanzia dei mutui, delegazioni a loro favore rispettivamente sulle sovraimposte, ovvero sopra le tasse consorziali, con tutti i privilegi di esazioni accordate colla presente legge.

Art. 17. L'utile netto derivante dalle operazioni della Sezione di credito comunale e provinciale, prelevatone l'importo di ricchezza

---

(1) Queste disposizioni si contengono ora nei Capi V, VI e VII del Titolo II (art. 46-71) del regolamento per l'ordinamento dell'amministrazione della Cassa depositi e prestiti e delle gestioni annesse, approvato con R. Decreto 31 dicembre 1899, n. 505.

(2) *Legge 27 maggio 1875, n. 2779 (Serie 2ª), per la istituzione delle casse di risparmio postali e per modificazioni alla legge 17 maggio 1863, n. 1270, sulla Cassa dei depositi e prestiti.*

Art. 5. « Sulle somme versate a titolo di risparmio verrà corrisposto un interesse, la cui ragione sarà determinata per ciascun anno dal ministro delle finanze di concerto col ministro di agricoltura, industria e commercio.

« L'interesse decorrerà dai giorni 1 ovvero 16 del mese successivi alla data in cui ebbe luogo il versamento, e correrà del pari ai giorni 1 ovvero 16 del mese precedenti il rimborso.

« Al fine dell'anno l'interesse maturato si aggiungerà al capitale versato e diventerà fruttifero.

« Le frazioni di lira non portano interesse ».

(3) *Legge 8 agosto 1895, n. 486, sui provvedimenti di finanza e di tesoro.*

Art. 24. « A deroga di quanto dispone l'art. 5 della legge 27 maggio 1875, n. 2779, il ministro del tesoro, di concerto col ministro dell'agricoltura, industria e commercio e col ministro delle poste e telegrafi, avrà facoltà di mutare, anche semestralmente, la ragione dell'interesse sulle somme depositate a titolo di risparmio, quando lo esigano le condizioni del mercato ».

mobile, ai termini di legge, è per intero devoluto alla formazione di un fondo di riserva da costituirsi a garanzia delle operazioni fatte.

Art. 18. I capitali compresi nel fondo di riserva, di cui all'articolo precedente, saranno impiegati in rendite iscritte a debito dello Stato e in buoni del Tesoro.

Art. 19. La Sezione di credito comunale e provinciale è assistita dal Consiglio d'amministrazione della Cassa dei depositi e prestiti, ed è posta sotto la vigilanza della Commissione parlamentare per essa istituita.

Art. 20. Insieme col bilancio della spesa, il ministro del tesoro presenterà ogni anno:

a) la situazione finanziaria della Sezione alla fine dell'anno solare precedente;

b) una relazione sul massimo di emissione per l'anno solare successivo, da autorizzarsi con legge speciale.

Art. 21. Le Provincie e i Comuni che, ai sensi della presente legge, abbiano ottenuto prestiti dalla Sezione di credito comunale e provinciale, non potranno contrarre per il periodo di 15 anni nessun nuovo mutuo che non sia autorizzato da legge speciale.

Art. 22. Indipendentemente dalle emissioni autorizzate colle leggi 24 dicembre 1896, n. 551 (1), e 27 giugno 1897, n. 227 (2), il limite massimo delle emissioni, che la Sezione di credito comunale e provinciale

---

(1) Vedi n. 190.

(2) *Legge 27 giugno 1897, n. 227, sulla sistemazione dei prestiti contratti dal Comune di Roma colla Cassa depositi e prestiti e colla Banca d'Italia.*

Art. 1. « La Cassa dei depositi e prestiti è autorizzata a trasformare i prestiti da essa concessi al Comune di Roma e quelli in corso, e a unificare il prestito interno 1871 in obbligazioni del Comune stesso, applicando alle operazioni di trasformazione e di unificazione anzidette le disposizioni della legge 24 dicembre 1896, n. 551, colle modificazioni contemplate nei seguenti articoli »,

Art. 2 e 3. (*Si omettono*).

Art. 4. « Dopo il decimo anno dalla decorrenza della trasformazione e della unificazione dei debiti del Comune di Roma considerate nella presente legge, è data facoltà al ministro del tesoro di riscattare al valor nominale le cartelle che verranno emesse per la trasformazione e l'unificazione medesima, mediante nuova emissione di cartelle di credito comunale e provinciale a ragione di interesse minore.

« L'interesse del capitale rimanente a mutuo colla Cassa dei depositi e prestiti alla data del riscatto delle prime cartelle emesse, sarà ragguagliato a quello delle cartelle nuove ».

Art. 5. « La stessa facoltà accordata al ministro del tesoro col presente articolo è estesa alle operazioni autorizzate colla legge 24 dicembre 1896, n. 551 ».

potrà fare nel primo triennio della sua gestione, e fissato in 100 milioni di lire complessivamente. — Nel primo anno non si potranno emettere cartelle per più di 30 milioni di lire.

Art. 23. La Cassa dei depositi e prestiti è autorizzata a trasformare mutui di favore, da essa concessi in base a leggi speciali a determinati Comuni e Provincie, in altri mutui ammortizzabili in cinquant'anni dal giorno della trasformazione, mantenendo fermi i saggi e le altre condizioni della concessione originaria; e ciò per quei soli mutui anteriori alla presente legge, pei quali non furono già autorizzate trasformazioni con leggi precedenti, e quando al pagamento delle annualità non concorra lo Stato in virtù di disposizioni generali di legge.

Ai prestiti, che è già autorizzata a fare la Cassa dei depositi e prestiti, sono aggiunti quelli ai consorzi per le opere idrauliche di terza categoria costituiti a norma della legge 30 marzo 1893, n. 173 (1), purchè prestino garanzie identiche a quelle stabilite per i consorzi di bonificazione e di irrigazione.

Art. 24. Entro l'anno 1898 il Governo del Re presenterà al Parlamento le proposte di legge che siano necessarie:

a) per dare sanzione alle transazioni che, sotto la condizione sospensiva dell'approvazione per legge, fossero state già amichevolmente concluse fra una notevole maggioranza dei creditori e gli enti morali che da tempo anteriore al 1° gennaio 1897 si trovino in istato d'insolvenza;

b) per stabilire le norme che dovranno regolare la sistemazione dei debiti e prestiti contratti dagli enti morali che, anteriormente al 1° gennaio 1897, si trovino in istato d'insolvenza, e che non avessero concluso transazioni, o le cui transazioni non meritassero approvazione;

c) per approvare le transazioni intervenute fra l'ente debitore e la maggioranza dei portatori delle obbligazioni emesse dall'ente medesimo, le quali al 31 dicembre 1896 avessero avuto valore inferiore al nominale.

Nulla è innovato alle disposizioni della legge 24 dicembre 1896, n. 551.

192. *Disposizioni* (Capo IV del Titolo II) *del Regolamento per l'ordinamento dell'Amministrazione della Cassa dei depositi e prestiti e delle gestioni annesse, approvato con R. Decreto 31 dicembre*

---

(1) Con questa legge furono modificati alcuni articoli della legge 20 marzo 1865, n. 2248, sulle opere pubbliche, fra cui gli articoli 96 e 97 relativi alle opere idrauliche della 3ª categoria, e gli articoli 105 e 114 relativi alla costituzione dei relativi consorzi.

1899, n. 505, relative alle domande di prestiti alla Sezione autonoma di credito comunale e provinciale, loro concessione e somministrazione.

Art. 26. *Comuni, Provincie e loro consorzi. Memorie preliminari.* I Comuni, le Provincie e i loro consorzi, i quali intendano di valersi della legge 24 aprile 1898, n. 132, contraendo un prestito colla Sezione autonoma di credito comunale e provinciale, dovranno all'uopo redigere in doppia copia un'apposita *memoria* da sottoporsi in via preliminare alla Prefettura della rispettiva Provincia.

La memoria dovrà contenere:

1° *L'elenco dei debiti contratti anteriormente al 1° gennaio 1897*, per i quali si vorrebbe chiedere l'applicazione della legge 24 aprile 1898 suddetta. Nell'elenco dovranno per ciascun debito esser fornite le notizie seguenti:

a) data di creazione del debito e sua scadenza;

b) ammontare originario e residuo vigente, coll'indicazione delle singole annualità che ancora restano a pagarsi;

c) nome del creditore originario e di quello attuale e degli aventi causa per effetto di cessione o successione, o per altro motivo che abbia in altri trasferita la proprietà del credito;

d) saggio d'interesse, coll'indicazione se al netto o al lordo dell'imposta di ricchezza mobile e della tassa di circolazione;

e) modo e periodo di estinzione del debito e garanzia pattuita;

f) trattandosi di debiti in obbligazioni si dovrà indicare il valore nominale unitario delle obbligazioni, il loro prezzo di emissione, il loro prezzo medio reale nell'ultimo triennio e le condizioni speciali stabilite per la contrattazione dei relativi debiti;

g) per i debiti che al 1° gennaio 1847 si trovavano in stato d'insolvenza, oltre alle suddette indicazioni, dovrà essere precisato quando l'insolvenza si è verificata, se fu interrotta, quali ne sono state le cause, a quali controversie e sentenze abbia dato luogo e quale è l'ammontare del debito arretrato distinto per capitale e per interessi;

2° L'*indicazione del periodo di ammortamento* ritenuto necessario per l'estinzione del nuovo prestito in cartelle colla Sezione autonoma di credito comunale e provinciale, tenendo presente che tale periodo non potrà essere spinto al massimo di anni *cinquanta*, stabilito dall'art. 7 della legge, se non nel caso di assoluta e provata necessità;

3° La *situazione economica del richiedente e la dimostrazione del vantaggio* derivante dalla progettata operazione di unificazione e trasformazione di debiti.

Alla memoria dovranno essere allegati:

1° Gli *atti originali costitutivi dei debiti* per i quali si vorrebbe chiedere l'applicazione della legge 24 aprile 1898, n. 132. Trattandosi

di debiti in obbligazioni, dovranno essere uniti agli atti costitutivi anche i piani di ammortamento, dai quali risulti distintamente la quota di capitale che dovrebbe estinguersi in ciascun anno, l'importo dell'interesse, quello dell'imposta di ricchezza mobile e della tassa di circolazione;

2° Il *bilancio dell'esercizio corrente.*

Art. 27. *Criteri di preferenza nella concessione di prestiti.* Quando una Provincia o un Comune aspiri alla preferenza nella concessione del prestito prevista dal n. 2 dell'art. 3 della legge, dovrà unire alla memoria preliminare una deliberazione, rispettivamente, della Deputazione provinciale o della Giunta comunale, con cui s'impegni di volgere il benefizio derivante dall'unificazione e trasformazione dei suoi debiti;

a) al raggiungimento del pareggio o al consolidamento del pareggio del bilancio;

b) all'alleviamento del dazio di consumo, specialmente sul pane, sulle paste e sulle farine;

c) all'alleviamento delle tasse e sovrimposte locali.

Trattandosi di Comune rurale, la cui popolazione non ecceda i 5000 abitanti, dovrà essere segnalata questa circostanza per il suo apprezzamento di preferenza, ferme restando le disposizioni del menzionato art. 3 della legge.

Art. 28. *Consorzi di bonificazione e d'irrigazione e consorzi per le opere idrauliche della terza categoria — Memorie preliminari.* I consorzi di bonificazione e d'irrigazione e i consorzi per le opere idrauliche della terza categoria, i quali intendano valersi della legge 24 aprile 1898, n. 132, contraendo un prestito colla Sezione autonoma di credito comunale e provinciale, dovranno all'uopo redigere apposita *memoria* da sottoporsi in via preliminare alla Prefettura della rispettiva Provincia.

La memoria dovrà contenere:

1° L'*elenco dei debiti contratti anteriormente al 1° gennaio 1897*, per i quali si vorrebbe chiedere l'applicazione della legge 24 aprile 1898 predetta. Nell'elenco dovranno per ciascun debito essere fornite le notizie seguenti:

a) data di creazione del debito e sua scadenza;

b) ammontare originario e residuo vigente, coll'indicazione delle singole annualità che ancora restano a pagarsi;

c) nome del creditore originario e di quello attuale e degli aventi causa per effetto di cessione o successione, o per altro motivo che abbia in altri trasferito la proprietà del credito;

d) saggio d'interesse, coll'indicazione se al netto o al lordo dell'imposta di ricchezza mobile e della tassa di circolazione;

e) modo e periodo di estinzione del debito e garanzia pattuita;

f) trattandosi di debiti in obbligazioni, si dovrà indicare il valore nominale unitario delle obbligazioni, il loro prezzo di emissione, il loro prezzo medio reale nell'ultimo triennio e le condizioni speciali stabilite nella contrattazione dei relativi debiti;

g) per i debiti che al 1° gennaio 1897 si trovavano in stato d'insolvenza, oltre alle suddette indicazioni, dovrà essere precisato quando l'insolvenza si è verificata, se fu interrotta, quali ne sono state le cause, a quali controversie e sentenze abbia dato luogo e quale è l'ammontare del debito arretrato distinto per capitale e per interessi.

2° L'*elenco di tutte le altre passività del consorzio*, compresi i debiti già contratti colla Cassa dei depositi e prestiti, riportate alla fine dell'anno precedente, colle principali indicazioni che le riguardano e in particolare se il loro rimborso procede regolarmente;

3° L'*indicazione del periodo d'ammortamento* ritenuto necessario per l'estinzione del nuovo mutuo in cartelle colla Sezione autonoma di credito comunale e provinciale, tenendo presente che tale periodo non potrà essere spinto al massimo d'anni *cinquanta*, stabilito dallo art. 7 della legge, se non nel caso di assoluta e provata necessità;

4° La *situazione economica del richiedente e la dimostrazione del vantaggio* derivante al consorzio dalla progettata unificazione e trasformazione di debiti.

Alla memoria dovranno esser allegati:

1° La *copia dello statuto consorziale* e di tutte le sue eventuali modificazioni;

2° La *relazione storica* del consorzio dalle origini allo stato presente;

3° Il *bilancio dell'esercizio corrente;*

4° Gli *atti originali costitutivi dei debiti* per i quali si vorrebbe chiedere l'applicazione della legge 24 aprile 1898, n. 132. Trattandosi di debiti in obbligazioni, dovranno essere uniti anche i piani di ammortamento, dai quali risulti distintamente la quota di capitale che dovrebbe estinguersi in ciascun anno, l'importo dell'interesse, quello dell'imposta di ricchezza mobile e della tassa di circolazione;

5° Quanto ai *consorzi di bonifica*, dovrà esser fornita la dimostrazione che essi, in conformità all'art. 5 della legge 24 aprile 1898 predetta, non si sono valsi della facoltà di emissione consentita dall'art. 40 della legge 25 giugno 1882, n. 869 (1), ovvero la dichiarazione che si obbligano a rinunziarvi, o che, infine, si provvede a riscattare coi fondi del nuovo mutuo i titoli emessi a proprio debito diretto.

(1) Vedi questo articolo riferito in nota a pag. 97.

Con decreto reale promosso dal ministro del tesoro, sentito il Consiglio dei ministri, sarà determinato l'ordinamento amministrativo e tecnico della Cassa dei depositi e prestiti in relazione a questo nuovo ufficio. Nel decreto sarà fissato il giorno in cui la Sezione di credito comunale e provinciale comincierà ad operare.

Art. 2. La Sezione di credito comunale e provinciale farà ai Comuni, alle Provincie e loro consorzi, ai consorzi di bonificazione e d'irrigazione, e a quelli per le opere idrauliche della terza categoria, prestiti, mediante emissioni di cartelle fruttanti il 4 per cento netto, per trasformazione di prestiti e per unificazione di debiti esistenti al 31 dicembre 1896.

Gli enti indicati in questo articolo, per un periodo di cinque anni dalla pubblicazione della presente legge, rimangono autorizzati a procedere alla trasformazione dei prestiti o debiti, da loro contratti a tutto il 31 dicembre 1896, nonostante qualsiasi disposizione di legge o patto in contrario.

Sono esclusi dalla trasformazione i prestiti contratti con la Cassa dei depositi e prestiti.

Art. 3. I prestiti della Sezione di credito comunale e provinciale, deliberati dal Consiglio d'amministrazione della Cassa dei depositi e prestiti, sono approvati con decreto reale promosso dal ministro del tesoro, udito il parere del Consigllo di Stato.

Saranno concessi di preferenza a quelle Provincie e a quei Comuni:

1° che sono gravati d'interessi reali più alti;

2° che s'impegnino a volgerne il beneficio:

a) al pareggio e al consolidamento del pareggio dei rispettivi bilanci;

b) all'alleviamento del dazio di consumo, specialmente sul pane, sulle paste e sulle farine;

c) all'alleviamento delle tasse e sovrimposte locali.

Tali impegni dovranno, con indicazione precisa, risultare dal decreto reale di concessione.

Le Giunte provinciali amministrative e i prefetti dovranno, secondo le rispettive attribuzioni, negare l'approvazione dei bilanci e l'esecutorietà dei ruoli per la riscossione delle tasse e sovrimposte a quelle Provincie e a quei Comuni che volessero venir meno all'impegno contratto.

Nel caso di eccezionali circostanze potrà essere derogato, e per un periodo da determinarsi, al detto impegno, con reale decreto promosso dal ministro del tesoro dopo udito il Consiglio di Stato.

Art. 4. I prestiti ai Comuni, alle Provincie ed ai loro consorzi sono garantiti da delegazioni sugli agenti incaricati di riscuotere per loro conto le sovrimposte comunali e provinciali alle imposte sui terreni

e fabbricati, giusta le disposizioni in vigore per la Cassa dei depositi e prestiti. L'importo di tali delegazioni non potrà mai eccedere i quattro quinti della sovrimposta liberamente delegabile.

Art. 5. I prestiti ai consorzi di bonificazione, d'irrigazione e idraulici di 3ª categoria sono garantiti da delegazioni dei consorzi debitori sugli agenti incaricati di riscuotere le tasse consorziali, muniti di congrua cauzione e rispondenti verso la Sezione di credito del non riscosso per riscosso.

I consorzi sopradetti possono rilasciare delegazioni anche sulle annualità fisse dovute ad essi dallo Stato e su quelle dovute dai Comuni e dalle Provincie, purchè garentite a norma della presente legge.

I mutui ai consorzi per opere di bonificazione non possono essere accordati qualora essi siansi valsi della facoltà di emissione consentita dall'art. 40 della legge 25 giugno 1882, n. 869 (1), ovvero non si obblighino a rinunziarvi, o se infine non si provvegga a riscattare, con i fondi del nuovo mutuo, i titoli emessi a proprio debito diretto.

Le obbligazioni dei consorziati a garanzia di questi mutui e di quelli colla Cassa dei depositi e prestiti costituiscono un peso reale sui fondi vincolati al consorzio, e le contribuzioni dell'anno in corso e del precedente godono privilegio a fronte di qualunque altro credito dopo il tributo fondiario, anche per fatti anteriori al trapasso della proprietà.

Art. 6. Alle delegazioni, di cui negli articoli precedenti, sono estesi i privilegi della legge 27 marzo 1871, n. 131, e quelli in vigore per la riscossione delle imposte dirette.

Le somme dovute alla Sezione di credito comunale e provinciale per effetto delle delegazioni rilasciate a suo favore non potranno essere impiegate per l'estinzione d'altri debiti, neppure verso lo Stato.

---

1) *Legge 25 giugno 1882, n. 869 (Serie 3ª), sulle bonificazioni delle paludi e dei terreni paludosi.*

Art. 40. « Quando non abbiano avuto luogo i mutui o le anticipazioni di cui all'articolo precedente [cioè, colle Casse di risparmio e con altri pubblici istituti di credito od anche con privati], i consorzi volontari, che hanno ottemperato alle disposizioni dell'art. 16 [cioè, i cui atti costitutivi siano stati trasmessi al prefetto e pubblicati per estratto nel bollettino degli annunzi legali della Prefettura], e gli obbligatori possono, previa autorizzazione del Ministero di agricoltura, industria e commercio, emettere titoli fruttiferi e rimborsabili per annualità, fino alla estinzione del valore nominale dei titoli stessi.

« Se i mutui o le anticipazioni hanno invece avuto luogo, l'autorizzazione non può essere concessa se non è dimostrato che colla emissione dei titoli si provvede alla estinzione dei mutui ed al rimborso delle anticipazioni ».

Art. 33. *Modi, forme e condizioni delle deliberazioni dei Comuni e delle Provincie per contrattazione di prestiti.* Le deliberazioni saranno prese dai Comuni e dalle Provincie nei modi e nelle forme prescritte rispettivamente dagli articoli 162 e 237 del testo unico della legge comunale e provinciale, approvato col Regio Decreto 4 maggio 1898, n. 864, e saranno approvate, rispettivamente, dalla Giunta provinciale amministrativa e dal prefetto.

Nelle deliberazioni dovrà essere stabilito:

1° *quali sono i debiti esistenti al 31 dicembre 1896, per i quali si chiede l'applicazione della legge 24 aprile 1898, n. 132.* Questi debiti dovranno essere esattamente descritti come al n. 1 dell'art. 26, e dovrà inoltre per ciascuno di essi esser precisato il nome del creditore attuale e dei suoi aventi causa, al quale o ai quali la Sezione autonoma di credito comunale e provinciale pagherà direttamente l'ammontare del debito, ritirandone quitanza di saldo per conto del Comune o della Provincia interessati;

2° *la contrattazione di un prestito di cartelle colla Sezione autonoma di credito comunale e provinciale* per somma corrispondente a quella necessaria all'unificazione e trasformazione dei debiti suindicati. In modo speciale, a questo proposito, dovrà risultare dalle deliberazioni:

a) *il periodo d'ammortamento* del nuovo prestito in cartelle;

b) *il saggio d'interesse* del *quattro* per cento, più la *provvigione* di centesimi *venti* per ogni cento lire del capitale che rimane a mutuo, più una *quota costante* corrispondente all'imposta di ricchezza mobile ed alla tassa di circolazione attualmente pagate sui debiti da trasformarsi, e da versarsi dalla Sezione di credito comunale e provinciale all'erario;

c) *la garanzia della sovrimposta fondiaria* concessa in corrispondenza alle annualità, ai sensi dell'art. 4 della legge predetta, e l'*impegno di stanziarla* regolarmente in bilancio per tutta la durata del prestito;

d) *l'autorizzazione* data, rispettivamente, al sindaco o al presidente della Deputazione provinciale, di *rilasciare*, sugli agenti delle riscossioni, le *delegazioni* corrrispondenti alle annualità, alle condizioni e coi privilegi di cui agli articoli 4 e 6 della legge 24 aprile 1898, n. 132;

e) *quando il Comune o la Provincia aspirino alla preferenza* nella concessione prevista dal n. 2 dell'art. 3 della legge, dovrà risultare nelle deliberazioni la conferma dell'impegno già assunto rispettivamente dalla Giunta municipale o dalla Deputazione provinciale, di volgere il beneficio derivante dall'unificazione e trasformazione

dei debiti sopra indicati ad uno dei tre scopi previsti nel citato articolo;

f) *la riserva di riconoscere con apposita deliberazione*, dopo decretata la concessione del nuovo prestito in cartelle, l'ammontare preciso di esso in ragione del valore nominale dei titoli che sarà necessario di alienare per operare la trasformazione e l'unificazione dei vecchi debiti, e l'ammontare sia delle annualità di ammortizzazione di quel prestito, sia delle rispettive delegazioni sulla sovrimposta fondiaria.

Art. 34. *Modi, forme e condizioni delle deliberazioni dei consorzi per contrattazione di prestiti.* Le deliberazioni dei consorzi di bonificazione e di irrigazione e dei consorzi per le opere idrauliche della terza categoria sono prese dalle assemblee consorziali o dal Consiglio dei delegati quando questo ne sia autorizzato dallo statuto, e sono approvate dalla Giunta provinciale amministrativa.

Nelle deliberazioni dovrà essere stabilito:

1° *quali sono i debiti esistenti al 31 dicembre 1896, per i quali si chiede l'applicazione della legge 24 aprile 1898, n. 132.* Questi debiti dovranno essere esattamente descritti come al n. 1 dell'art. 28, e dovrà inoltre, per ciascuno di essi, essere precisato il nome del creditore attuale o dei suoi aventi causa, al quale od ai quali la Sezione autonoma di credito comunale e provinciale pagherà direttamente lo ammontare del debito, ritirandone quitanza di saldo per conto del consorzio;

2° *la contrattazione di un prestito in cartelle colla Sezione autonoma di credito comunale e provinciale* per somma corrispondente a quella necessaria per l'unificazione e trasformazione dei debiti sopra indicati. In modo speciale, a questo proposito, dovrà risultare dalle deliberazioni:

a) *il periodo d'ammortamento* del nuovo prestito in cartelle;

b) *il saggio d'interesse* del *quattro* per cento, più la provvigione di centesimi *venti* per ogni cento lire del capitale che rimane a mutuo, più una *quota costante* corrispondente all'imposta di ricchezza mobile e alla tassa di circolazione attualmente pagate sui debiti da trasformarsi, e da versarsi dalla Sezione di credito comunale e provinciale all'erario;

c) *la garanzia delle tasse consorziali* in corrispondenza alle annualità e l'*impegno di stanziarle* regolarmente in bilancio per tutta la durata del prestito;

d) *l'autorizzazione* data al presidente del consorzio di *rilasciare*, ai sensi dell'art. 5 della legge e coi privilegi di cui al successivo art. 6. delle *delegazioni* pagabili a rate bimestrali sopra un esattore speciale unico, salvo la facoltà di servirsi dell'esattore delle imposte

dirette quando il territorio consorziale sia compreso nei limiti di un solo Comune; nel qual caso le delegazioni dovranno essere rilasciate sul detto esattore;

e) *l'obbligo dell'esattore speciale di prestare una cauzione* mediante il vincolo di rendita consolidata dello Stato, ovvero con deposito di rendita della stessa specie o di numerario presso la Cassa dei depositi e prestiti per una somma corrispondente all'ammontare di una rata bimestrale delle contribuzioni consorziali, valutando la rendita pubblica al corso medio del semestre anteriore a quello in cui la cauzione sia prestata e computandola solamente per nove decimi del detto valore;

f) *il riconoscimento* nella Giunta provinciale amministrativa e nel prefetto della *facoltà di provvedere d'ufficio*, ove occorra, allo *stanziamento* nei bilanci del consorzio delle *annualità* dovute alla Sezione di credito e della corrispondente *tassa consorziale*, non che alla compilazione, pubblicazione e consegna all'esattore dei ruoli col *vincolo* a favore della Sezione suddetta per la quota di tassa a lei delegata;

g) *l'obbligo nel consorzio di ritenersi*, agli effetti dell'ammortamento del prestito e per tutto il periodo relativo, *costituito e duraturo*, sia pure come stralciario e liquidatore;

h) *l'impegno nel consorzio di portare a conoscenza* di chiunque ne faccia richiesta le *obbligazioni* contratte colla Sezione di credito e il *privilegio* di cui all'ultimo comma dell'art. 5 della legge;

k) *la riserva di riconoscere con apposita deliberazione*, dopo decretata la concessione del nuovo prestito in cartelle, l'ammontare preciso di esso in ragione del valore nominale dei titoli che sarà necessario di alienare per operare la trasformazione e la unificazione dei vecchi debiti, e l'ammontare sia delle annualità di ammortizzazione di quel prestito, sia delle rispettive delegazioni sulle tasse consorziali o sui contributi di cui all'articolo successivo.

Art. 35. *Delegazioni dei consorzi sulle annualità di concorso dello Stato, dei Comuni e delle Provincie.* Nei casi, in cui i consorzi summenzionati intendano di garantire in tutto o in parte il prestito con delegazioni sulle annualità fisse dovute ad essi dallo Stato, dai Comuni e dalle Provincie o sulle une e sulle altre, le deliberazioni relative, oltre alle indicazioni di cui all'articolo precedente, n. 1 e 2 (lettere *a*, *b* *k*), dovranno contenere la espressa delegazione alla Sezione di credito dei suddetti contributi. Pei contributi delle Provincie e dei Comuni, i quali devono essere garantiti con sovraimposta fondiaria, ai sensi dell'art. 5 della legge, occorrono analoghe deliberazioni dei suddetti enti, da prendersi in conformità dell'art. 33, n. 2 (lett. *e* e *d*).

Art. 36. *Richiesta di ulteriori atti per la documentazione delle domande.* Le Prefetture e la Sezione di credito, oltre agli atti richiesti cogli articoli precedenti, vedranno caso per caso se occorrano ulteriori documenti a comprovare la consistenza dei prestiti da trasformarsi e dei debiti da unificarsi, la situazione economica degli enti, la libera e legale disponibilità della sovraimposta per il regolare ammortamento dei mutui, le ragioni di preferenza secondo i criteri graduati coll'art. 3 della legge.

Quanto ai consorzi di bonificazione e d'irrigazione e ai consorzi per le opere idrauliche della terza categoria, le Prefetture e la Sezione di credito chiederanno, quante volte occorra, oltre i documenti indicati, quelli che, secondo le diverse leggi e regolamenti speciali, valgano a comprovare la costituzione del consorzio, la regolarità dei catasti, delle delegazioni dei ruoli della riscossione, dei contratti di esattoria e delle cauzioni degli esattori.

Art. 37. *Deliberazioni del Consiglio permanente d'amministrazione della Cassa dei depositi e prestiti.* Tutti gli atti, comprese le deliberazioni di cui agli articoli 33 e 34 debitamente approvate, saranno col mezzo della Prefettura comunicati alla Sezione autonoma di credito comunale e provinciale.

Le domande, completamente istruite, saranno dalla Sezione di credito sottoposte mensilmente al Consiglio permanente di amministrazione della Cassa depositi, insieme ad una situazione da cui si rilevi il riassunto delle concessioni fatte e il preventivo di quelle a farsi nell'anno, per stabilire se le domande stesse, riconosciute regolari, possano, senz'altro, essere accolte, o se occorra, per incapienza nel limite normale, di stabilire la preferenza secondo la graduatoria dell'art. 3 della legge e la disposizione contenuta nell'ultimo comma dell'art. 27 del presente regolamento.

Art. 38. *Decreti di concessione dei prestiti.* Delle proposte fatte dalla Sezione di credito e deliberate dal Consiglio è compilato un elenco da rassegnarsi al ministro del tesoro insieme allo schema di decreto reale per le concessioni e ad una relazione per il parere da chiedersi al Consiglio di Stato.

Nel decreto dovrà essere indicato l'ammontare e l'annualità del nuovo prestito in cartelle, calcolando il prezzo di queste in base a quanto è disposto al successivo art. 49.

Nel decreto dovranno essere segnalati, ove sia il caso, gli impegni presi dal Comune o dalla Provincia per ottenere, conforme l'art. 3 della legge, la preferenza alla concessione.

I decreti reali di concessione dei prestiti saranno dalla Sezione di credito comunale e provinciale direttamente trasmessi alla Corte dei

conti per la registrazione, dopo la quale verranno comunicati, per mezzo delle Prefetture, agli enti mutuatari, colle istruzioni per la definitiva deliberazione di riconoscimento del prestito, per il rilascio delle delegazioni e per quanto altro occorre per la somministrazione dei prestiti concessi.

Art. 39. *Deliberazione di riconoscimento del prestito.* I Consigli comunali e provinciali e le rappresentanze consorziali, in relazione alla riserva di cui all'ultimo capoverso degli articoli 33 e 34, delibereranno in unica lettura di riconoscere l'ammontare e l'annualità del concesso prestito in cartelle.

I Consigli comunali e provinciali delibereranno altresì di applicare al pagamento dell'annualità una corrispondente quota di sovrimposta entro il limite di quattro quinti di quella liberamente delegabile, rilasciando in correspettivo altrettante delegazioni sugli agenti della riscossione, con indicazione dell'ammontare di esse e del loro pagamento bimestrale.

Le rappresentanze consorziali delibereranno di applicare al rimborso delle annualità una corrispondente quota delle tasse consorziali o dei contributi di cui all'art. 35, rilasciando in correspettivo altrettante delegazioni colle norme indicate nel precedente capoverso.

Le deliberazioni anzidette sono soggette all'approvazione della Giunta provinciale amministrativa.

Art. 40. *Atti per la somministrazione dei prestiti.* La Prefettura riceverà dal mutuatario le delegazioni di cui al precedente articolo, le delegazioni a favore della Sezione di credito, la bolletta del ricevitore del registro comprovante la seguìta riscossione della tassa di concessione, la domanda per la somministrazione del prestito e, ove occorra, i documenti giustificativi della domanda stessa, nonchè, se è possibile ottenerla, la dichiarazione del creditore in forma autentica, con cui attesti che il debito venne di comune accordo liquidato nella somma da indicarsi e che, colla quietanza del mandato relativo da emettersi dalla Sezione di credito, intende di chiamarsi intieramente soddisfatto di ogni suo avere per la causale suaccennata, e finalmente la dichiarazione del rappresentante l'ente mutuatario, con cui attesti che il debito da soddisfarsi col prestito è precisamente quello descritto nella predetta dichiarazione e che è alla persona dichiarante che deve, per conto del mutuatario, essere somministrato il prestito nella somma correlativa al debito suddetto.

Raccolti questi documenti, il prefetto delibererà la somministrazione del prestito, determinando, in base alle precedenti trattative, a favore di chi debba effettuarsi e a quale sezione di R. Tesoreria provinciale deve essere spedito il mandato.

Art. 41. *Somministrazione di prestiti per unificazione e trasformazione di debiti in obbligazioni.* Trattandosi di prestiti o debiti costituiti da obbligazioni al portatore, dovranno queste essere presentate all'intendente di finanza, il quale ne rilascierà ricevuta all'esibitore, provvederà al loro annullamento mediante bollo e perforazione, e ne compilerà un elenco, da comunicarsi in copia al prefetto, ove saranno riportati rispettivamente i numeri delle ricevute rilasciate e delle corrispondenti obbligazioni annullate, colla indicazione del nome, cognome, paternità e qualità dei creditori.

Art. 42. *Stanziamenti delle annualità dei prestiti nei bilanci dei Comuni e delle Provincie — Riparto e vincolo delle sovrimposte a favore della Sezione di credito.* La Sezione di credito, entro il mese di agosto d'ogni anno, comunicherà alle Prefetture l'elenco delle annualità di ammortamento dei prestiti, divise fra capitale, interessi, provvigione e quote d'imposta di ricchezza mobile e di tassa di circolazione spettante all'Erario, onde ne siano fatti dagli enti mutuatari e vigilati dal prefetto i corrispondenti stanziamenti in bilancio nella parte attiva (cespite sovrimposta) e nella parte passiva (spese obbligatorie).

Nel caso in cui l'ente mutuatario ometta di fare in bilancio i dovuti stanziamenti, il prefetto nega la sua approvazione e rimette il bilancio stesso alla Giunta provinciale amministrativa, onde, in conformità della legge comunale e provinciale, provveda perchè venga riparato alla omissione ed, occorrendo, perchè proceda d'ufficio ai necessari stanziamenti.

Le Intendenze di finanza, sulle comunicazioni che vengono loro fatte dalle Prefetture colle tabelle di riparto delle sovraimposte comunali e provinciali, controllano coi propri prontuari le tangenti che vi figurano delegate alla Sezione di credito, ne fanno il riparto fra i due cespiti terreni e fabbricati, e provvedono per la relativa iscrizione sul frontispizio e sul foglio finale dei ruoli (tangente di sovrimposta comunale) e sui riassunti (tangente di sovrimposta provinciale).

Nel caso in cui si riscontrassero discrepanze fra le cifre dei prontuari e quelle delle tabelle di riparto, le Intendenze si metteranno d'accordo colle Prefetture per eliminarle e chiederanno, in quanto occorra, i dovuti schiarimenti alla Sezione di credito.

Il prefetto, nel firmare il decreto di esecutorietà dei ruoli, dovrà accertarsi che vi figuri nell'apposita sede la tangente di sovraimposta delegata alla Sezione di credito.

Art. 43. *Stanziamenti delle annualità dei prestiti nei bilanci dei consorzi — Vincolo delle tasse consorziali a favore della Sezione di credito.* Nell'elenco di cui all'articolo precedente, da trasmettersi alla Prefettura, la Sezione autonoma comprenderà pure, divise fra capitale

e interessi, le annualità di ammortamento dei prestiti dovute dai consorzi di bonificazione e di irrigazione e dai consorzi per le opere idrauliche della terza categoria, accennando nella colonna delle osservazioni alla garanzia delle annualità medesime, se cioè sieno garentite da tasse consorziali o da annualità fisse dovute ai consorzi stessi dallo Stato, dai Comuni e dalle Provincie in conformità dell'art. 5 della legge 24 aprile 1898.

Il prefetto vigila che nei bilanci dei consorzi siano fatti tutti i debiti stanziamenti e, per le annualità guarentite colle tasse consorziali, dispone che sia eseguito analogo vincolo, tanto sul frontespizio, quanto sul foglio finale dei rispettivi ruoli. Dell'adempimento di questa formalità dovrà il prefetto accertarsi nel rendere esecutori i ruoli suddetti.

Entro la prima quindicina di gennaio di ogni anno al più tardi, il prefetto assicura la Sezione autonoma dell'effettuato stanziamento nei bilanci e dell'eseguito vincolo sui ruoli delle tasse consorziali delle annualità dovute per l'anno stesso dagli enti mutuatari.

Art. 44. *Effetti del vincolo sui ruoli e sui riassunti delle tangenti delegate alla Sezione autonoma; accettazione delle delegazioni.* Il vincolo della sovrimposta e delle tasse consorziali, eseguito sui ruoli e sui riassunti in conformità dei due articoli precedenti, costituisce legalmente in debito verso l'Amministrazione mutuante l'agente della riscossione, il quale, pel solo fatto del vincolo stesso, deve quindi versare, coll'obbligo del non riscosso per riscosso, le rate di annualità di prestiti alle prescritte scadenze, e ciò a prescindere dall'obbligo di accettare le delegazioni che, in corrispondenza alle annualità medesime, vengono tratte su di lui dagli enti mutuatari.

Art. 45. *Vigilanza per l'adempimento degli impegni presi dagli enti locali nei casi di preferenza nella concessione dei prestiti.* Le Provincie e i Comuni che hanno avuto prestiti dalla Sezione di credito dovranno nel frontespizio dei loro bilanci farne chiara e distinta menzione, segnalando se la concessione ebbe luogo con preferenza secondo i criteri dell'art. 3 della legge e indicando gli impegni assunti per conseguirla.

Il prefetto, prima di approvare il bilancio, accerterà che l'ente mutuatario non ha mancato all'impegno preso; in caso diverso, negherà la approvazione del bilancio stesso e l'esecutorietà dei ruoli per la riscossione delle tasse e sovrimposte, e, d'accordo colla Giunta provinciale amministrativa, vi supplirà d'ufficio, modificando in conformità il bilancio e i ruoli.

Con reale decreto promosso dal ministro del tesoro, d'accordo col ministro dell'interno, dopo udito il Consiglio di Stato, potrà essere derogato, per un periodo da determinarsi, agli impegni assunti e

indicati alle lettere *a*, *b* e *c* del n. 2 dell'art. 3 della legge, quando eccezionali circostanze, che abbiano il carattere di pubblico infortunio, come terremoti, inondazioni, ecc., lo giustifichino.

193. *Legge 17 maggio 1900, num. 173, circa disposizioni sul credito comunale e provinciale* (1).

Art. 1. Il disposto dell'art. 1832 del Codice civile (2) viene esteso ai debiti, anche se contratti prima della promulgazione della presente legge, delle Provincie, dei Comuni e degli altri enti di cui nell'art. 2 della legge 24 aprile 1898, n. 132, e resta abrogato a riguardo di tali debiti il comma 2° dell'art. 1833 del Codice civile (3), nonchè il comma 1° dell'articolo stesso, nella parte relativa ai contratti che stabiliscono la restituzione per via di annualità, quando l'interesse calcolato nelle annualità di rimborso superi la misura legale.

Il preavviso di sei mesi, di cui nel citato art. 1832, sarà dato con manifesto inserito nella *Gazzetta Ufficiale* e nel foglio degli annunzi giudiziari della Provincia.

Art. 2. La Cassa depositi e prestiti e la Sezione di credito comunale e provinciale potranno accettare, in garanzia dei prestiti rispettivamente concessi, anche delegazioni sul Tesoro dello Stato, per riscuotere interessi, annualità, contributi, concorsi o canoni da esso dovuti agli enti locali mutuatari, purchè il debito dello Stato sia liquido, purchè non vi siano crediti dello Stato verso gli stessi enti per rimborsi, contributi od altro, e infine purchè non sia altrimenti vincolato l'uso che dovrà farsi dagli enti suddetti delle somme dallo Stato dovute.

Può essere data garanzia anche mediante vincolo di usufrutto di rendita consolidata dello Stato, o con deposito di detta rendita nella Cassa dei depositi e prestiti.

---

(1) Sulla storia legislativa dei provvedimenti per il credito comunale e provinciale, vedi vol. III, nn. 886-900.

(2) *Codice civile*. Art. 1832: « Il debitore può sempre, dopo cinque anni dal contratto, restituire le somme portanti un interesse maggiore della misura legale, non ostante qualsiasi patto contrario. Deve però darne sei mesi prima per iscritto l'avviso, il quale produce di diritto la rinuncia alla più lunga mora convenuta ».

(3) Art. 1833: « Le disposizioni dell'articolo precedente non sono applicabili ai contratti di rendite vitatizie, nè a quelli che stabiliscono la restituzione per via di annualità che comprendono gli interessi ed una quota destinata alla restituzione progressiva del capitale.

« Esse non sono del pari applicabili a qualunque specie di debito contratto dallo Stato, dai Comuni o da altri corpi morali colle autorizzazioni richieste dalla legge ».

Art. 3. Il Governo, per mezzo di apposita Commissione, di cui negli articoli seguenti, potrà regolare coi creditori delle Provincie e dei Comuni insolventi, che abbiano ecceduto o debbano eccedere il limite legale della sovrimposta per la sistemazione dei loro debiti, la liquidazione e transazione dei crediti rispettivi.

La proposta di transazione consentita da tanti creditori che rappresentino almeno tre quarti della totalità del passivo di ogni singolo ente, sarà obbligatoria per gli altri creditori. Se nella prima adunanza mancasse tale numero, in una nuova riunione, convocata entro un mese, basterà, a rendere la transazione obbligatoria per tutti, il consenso della maggioranza dei crediti rappresentati nella seconda adunanza.

La convocazione delle adunanze dei creditori sarà fatta dalla Commissione con avviso da inserirsi, non meno di quindici giorni innanzi a quello fissato per la riunione, nella *Gazzetta Ufficiale* del Regno.

La transazione non rimane definitivamente stabilita se non quando sia approvata dai ministri dell'interno e del tesoro,

Art. 4. La Cassa dei depositi e prestiti, nei limiti delle proprie disponibilità, potrà fare, nei modi del suo istituto, prestiti, con ammortamento estensibile a 50 anni, a Comuni, Provincie e loro consorzi, a consorzi di bonifica e d'irrigazione, e a quelli per le opere idrauliche di terza categoria, per solo riscatto di debiti esistenti al 31 dicembre 1899.

Sono esclusi dal riscatto i prestiti contratti con la Cassa depositi e prestiti, salvo quei casi in cui si tratti di Comuni insolventi, obbligati a transigere cogli altri creditori, che siano in eccedenza al limite legale della sovrimposta e che non abbiano da delegare, per ammortamento del prestito, credito verso lo Stato e rendita consolidata ai termini dell'art. 2.

Art. 5. È istituita presso il Ministero dell'interno una Commissione composta: di due consiglieri di Stato, il più anziano dei quali funzionerà da presidente; — di un consigliere della Corte dei conti; — di un funzionario superiore della Cassa depositi e prestiti; — di due funzionari superiori del Ministero dell'interno; — di un funzionario superiore del Ministero delle finanze; — di un funzionario del Ministero dell'interno, segretario, con voto consultivo.

I componenti della Commissione saranno nominati per decreto reale su proposta del ministro dell'interno, udito il Consiglio dei ministri.

Non potranno far parte della Commissione i membri del Parlamento.

Le funzioni di detta Commissione sono gratuite.

Art. 6. Le domande di prestiti, trasformazioni ed unificazioni non potranno essere deferite alla Cassa depositi e prestiti o alla Sezione autonoma, se non con il previo parere favorevole della Commissione stessa.

La Commissione dovrà determinare, agli effetti della precedenza, a quale fra le categorie previste dall'art. 3 della legge 24 aprile 1898, n. 132, debba ascriversi il prestito chiesto.

Art. 7. Per le Provincie e i Comuni, che dopo opportuna istruzione della Commissione stessa risultino nelle condizioni previste dallo articolo 3, la Commissione dovrà:

1° compiere una revisione straordinaria, e, occorrendo, una modificazione del bilancio di ciascun ente, in modo da assicurare, col prestito chiesto, il completo e definitivo assetto finanziario ed amministrativo dell'ente stesso, e da assicurare inoltre che il provento del prestito sarà esclusivamente adoperato agli scopi enumerati nell'art. 3 della legge 24 aprile 1898, n. 132, accrescendo, ove occorra, oltre i limiti legali la sovrimposta e quelle fra le tasse locali i cui massimi e minimi non siano specificati per legge; riducendo le spese tutte, comprese le obbligatorie, in modo da proporzionarle alle sue forze contributive; e vincolando alle delegazioni anche la totalità della sovraimposta, ove le condizioni del bilancio riformato lo consentano. Il bilancio stabilito a norma della presente disposizione servirà di base alle trattative di cui all'art. 3, senza pregiudizio però delle eventuali responsabilità personali;

2° la Commissione dovrà, ai fini sovraccennati e nell'intento di assicurare l'equa ripartizione dei tributi locali, rivedere i regolamenti (limitatamente a quanto concerne gli enti sottoposti alla tutela della Commissione stessa) provinciali, comunali e consorziali relativi ai tributi stessi, i ruoli delle tasse comunali, le tariffe dei dazi addizionali e comunali e le linee daziarie nei Comuni chiusi, udito il parere dell'intendente di finanza sugli argomenti di sua competenza, operandone, ove occorra, o promuovendone la modificazione a seconda che siano provvedimenti di competenza delle autorità locali o di autorità superiori.

Le modificazioni portate in forza del presente articolo ai bilanci, alle tariffe daziarie e ai regolamenti sulle tasse comunali, dovranno preventivamente essere comunicate alle rappresentanze degli enti rispettivi, le quali, entro il termine perentorio di trenta giorni dalla ricevuta comunicazione, potranno fare le loro osservazioni e controproposte.

La Commissione deciderà con ordinanze motivate.

Art. 8. Per gli enti, ai quali si applichino le disposizioni dell'articolo 7, dovrà inoltre la Commissione sorvegliare l'esatta erogazione, agli scopi destinati, dei prestiti concessi, e, per un periodo di cinque anni dal versamento integrale del prestito all'ente debitore, la conservazione del bilancio consolidato.

Per il medesimo periodo, le variazioni al bilancio che si credessero necessarie dopo il consolidamento di esso, dovranno essere approvate dalla Commissione.

Per le Provincie ed i Comuni di cui nella legge 24 dicembre 1896, n. 551 (1), e che siano nelle condizioni previste dall'art. 3 della presente legge, la Commissione stessa eserciterà le proprie funzioni a mano a mano che verranno a cessare quelle della Commissione istituita con l'art. 2 della legge medesima.

Art. 9. Le maggiori spese dipendenti dall'applicazione della presente legge graveranno sul provento della quota di centesimi venti per ogni cento lire di capitale, che rimane a mutuo, stabilita dall'art. 8 della legge 24 aprile 1898, n. 132 (2).

Art. 10. Per sei mesi dalla promulgazione della presente legge il Governo del Re avrà facoltà di pubblicare, con decreto reale, un regolamento, allo scopo di determinare il funzionamento della Commissione di cui sopra, diretto ad assicurarne l'efficacia, trasferendo, in quanto occorra, alla Commissione stessa, limitatamente agli enti sottoposti alla sua sorveglianza, i poteri attualmente affidati dalle leggi e dai regolamenti ad altre autorità.

Art. 11. Entro il primo semestre di ciascun anno, il ministro dell'interno presenterà al Parlamento una relazione compilata dalla Commissione sul proprio operato nell'anno precedente.

Art. 12. La somma di 15 milioni, assegnata dall'art. 6 della legge 24 dicembre 1896, n. 551 (3), è elevata alla somma di L. 26 milioni.

Art. 13. Agli effetti della presente legge, rimane abrogata ogni contraria disposizione.

194. *Legge 8 luglio 1904, n. 356, contenente l'interpretazione e dichiarazione dell'art. 3 della legge 17 maggio 1900, n. 173, sul credito comunale e provinciale* (4).

Art. 1. La disposizione dell'articolo 3 della legge 17 maggio 1900, n. 173 [vedi num. 193], deve intendersi nel senso che, qualora la

---

(1) Vedi n. 190.

(2) Vedi n. 191.

(3) Vedi n. 190.

(4) Di questa legge — uno dei pochi casi di interpretazione autentica che presenta la nostra legislazione — sarà bene riferire i motivi, quali risultano dalle Relazioni ministeriale e parlamentare sul relativo disegno di legge, come quelli che illustrano alcuni dei concetti fondamentali a cui la legge 17 maggio 1900 si informa.

Relazione ministeriale 9 giugno 1890 (Camera dei deputati, Legislatura XXI, 2ª sess. 1902-04, n. 584).

« L'art. 3 della legge 17 maggio 1900, n. 173, ha dato motivo a dubbia interpretazione.

« Si ritiene da taluno che, una volta raggiunta la transazione offerta ai creditori di una Provincia o di un Comune mediante le adunanze della

transazione proposta ai creditori, nella prima, o nella seconda convocazione, non risulti approvata, non possono i creditori essere nuovamente convocati per ulteriore tentativo di transazione se non sia rinnovata tutta la procedura che deve precedere la convocazione dei creditori.

Art. 2. Dalla data della dichiarazione di insolvenza dell'ente debitore fatta dalla Commissione pel credito comunale e provinciale agli effetti

---

prima o della seconda convocazione, non possa l'Ente medesimo ripetere la domanda per conseguire la propria sistemazione finanziaria in base alla precitata legge, non ammettendo essa che siano ripetute le convocazioni dei creditori. — Altri sostengono che se non è ammessibile riaprire le trattative sulla domanda primitiva, essendosi in base a quella esperite le convocazioni tassativamente stabilite dalla legge, per cui ogni procedimento al riguardo debba ritenersi esaurito, nulla vieta ad un Comune che, dopo inutilmente esperito il provvedimento di legge per un concordato coi creditori, possa in seguito avvalersi ancora dei benefici della legge stessa, rinnovando tutta la procedura che deve precedere la convocazione dei creditori. Il dubbio di cui trattasi è assai dannoso, come si comprende, agli interessi degli enti, a cui la legge in parola ha voluto concedere speciali benefici.

« D'altronde il vietare agli enti debitori di poter ritentare un concordato coi proprî creditori sol perchè la prima prova è riuscita negativa — e per motivi che a volte possono dipendere più da un colpo di sorpresa di pochi speculatori, anzichè dalla spontanea volontà della maggioranza dei creditori — sarebbe contrario allo spirito ed allo scopo della legge stessa, perchè il solo fatto di una transazione respinta toglierebbe per sempre ad un Comune il modo di risanare le sue finanze, abbandonandolo alla completa rovina. Nè è da dimenticarsi che col nuovo provvedimento non viene ad usarsi alcuna violenza ai creditori potendo essi sempre negare la propria adesione, come la negarono la prima volta. È un nuovo tentativo di componimento che, per molteplici cause ed a ragione meglio veduta, può persuadere i creditori della convenienza o necessità di accettare la transazione, in vista delle condizioni finanziarie dell'ente debitore.

« L'interesse adunque tanto del debitore che dei creditori esige che non sia, in modo così assoluto e irrimediabile, chiusa per sempre la porta ad un equo componimento fra le parti.

« Ma occorre anche un'altra disposizione dichiarativa degli effetti dell'art. 3 della legge 17 maggio 1900, n. 173. — Esso evidentemente pone l'ente interessato nella condizione eccezionale d'insolvenza, ma d'altra parte presenta una lacuna in quanto non dice espressamente, ciò che del resto deve ritenersi sottinteso secondo lo spirito e gli scopi della legge, che nel periodo delle trattative per la transazione debba l'ente debitore essere sottratto agli effetti di quegli atti esecutivi e di garanzia, i quali, anche dopo riconosciuto questo stato anormale, possono essere promossi da alcuni creditori a danno dell'ente stesso e più ancora della massa dei creditori. Avviene così — e già si è verificato — che i creditori più diligenti, appena conosciuto lo stato di insolvenza degli enti debitori,

dell'art. 3 della legge 17 maggio 1900, n. 173, fino alla definitiva deliberazione dei creditori sulla proposta di transazione, rimane sospeso l'esercizio delle azioni giudiziarie contro l'ente debitore pel pagamento coattivo dei debiti, e non possono i creditori acquistare qualsiasi diritto di prelazione o d'ipoteca sui beni dell'ente debitore. Questa disposizione si applica anche alle dichiarazioni di insolvenza fatte anteriormente alla entrata in vigore della presente legge.

---

procedono, nelle vie giudiziarie, ad atti coattivi o cercano di munire il proprio credito di garanzie speciali.

« Ora, ciò è grave ed ingiusto più ancora che nei casi di dissesti privati, perchè questi enti sono debitori verso una massa di creditori numerosissima, specialmente quando trattasi di prestiti per obbligazioni, e che è sparsa in tutto il mercato italiano ed anche estero. Ed ai possessori di questi titoli non riesce facile, e molte volte possibile, di conoscere lo stato d'insolvenza degli enti debitori per garantire in modo speciale il proprio credito. Per cui viene a crearsi un vero privilegio a favore di pochi speculatori.

« Sorge pertanto evidente la necessità che anche in questo punto la legge sia chiarita nel senso che ogni azione giudiziaria si intenda sospesa dal momento in cui fu riconosciuta la insolvenza dell'ente, e ciò in analogia a quanto è disposto dal Codice di commercio all'atto del dichiarato fallimento ».

Relazione parlamentare (della Giunta generale del bilancio. Relatore GIOVANELLI) del 16 giugno 1904 (n. 584 *A*).

« Colla legge del 17 maggio 1900, n. 173, si volle provvedere in modo speciale, con disposizioni di carattere speciale, ad esigenze specialissime di Comuni e Provincie, che per quanto non fossero in grande numero, tuttavolta meritavano, sia per la loro importanza, sia per la situazione finanziaria in cui si trovavano, tutta la sollecitudine del Governo e del Parlamento. — E l'attenzione e le cure del legislatore non erano richieste soltanto nell'interesse delle Provincie e dei Comuni, ma ancora e forse più nel beninteso interesse dei creditori dei Comuni e delle Provincie che, per quanto aggravassero la mano sui contribuenti, non potevano mettersi in grado di provvedere alla estinzione delle passività incontrate non solo, ma neppure alla soddisfazione degli interessi.

« Un primo saggio di questa speciale legislazione venne posto in opera riguardo alla Sicilia colla legge del 24 dicembre 1896, n. 551; e l'esito corrispose alle speranze del legislatore, perchè si poterono conciliare egualmente le esigenze degli enti debitori e dei loro creditori.

« L'esempio di quanto era avvenuto per riguardo ai Comuni siciliani fu di gran peso nello spingere il Governo a proporre ed il Parlamento ad approvare la legge 17 maggio 1900, n. 173, per effetto della quale si estesero in sostanza alle Provincie ed ai Comuni dello Stato, che si trovavano in grave dissesto delle loro finanze, le disposizioni della legge precedente del 24 dicembre 1896 pei Comuni siciliani oberati da passività superiori alla loro potenzialità finanziaria.

« Tra le disposizioni della legge del 17 maggio 1900 è particolarmente da notarsi quella dell'art. 3 così concepita: ...Nell'applicazione di tale

195. *Regolamento per la esecuzione della legge 17 maggio 1900, n. 173, approvato con Regio Decreto 24 dicembre 1900, n. 501.*

Art. 1. *Della Commissione e sua costituzione.* La Commissione centrale, istituita coll'art. 5 della legge 18 maggio 1900, n. 173, si riunisce presso il Ministero dell'interno.

La Commissione ha alla sua dipendenza un ufficio di segreteria.

Tiene il suo carteggio per mezzo del presidente o di chi ne fa le veci.

---

disposizione sorsero gravi controversie. Si credette da alcuni che, esaurita inutilmente la prova della prima e della seconda convocazione dei creditori del Comune e della Provincia per deliberare sulla accettazione o meno della proposta transazione, fosse da ritenersi chiusa assolutamente all'ente debitore la via della conciliazione coi suoi creditori: — mentre altri opinarono che, pur ritenendosi esaurito colla seconda convocazione il procedimento di legge per l'amichevole concordato, nulla impediva che lo stesso ente debitore potesse ritentare la via dell'amichevole concordato, ripetendo beninteso tutti gli atti della procedura, che devono compiersi in precedenza delle convocazioni secondo la legge vigente.

« Però, anche coloro, che opinarono nella prima maniera, furono concordi sostanzialmente nell'ammettere che colle leggi del 24 dicembre 1896, n. 551, e con quella del 17 maggio 1900, n. 173, siansi volute introdurre a riguardo di enti amministrativi molte disposizioni che regolano i rapporti dei creditori di commercio coi loro debitori commerciali oberati o falliti, secondo le disposizioni del Codice di commercio in tema di fallimento. Si ritenne così che colle citate leggi siasi voluto mettere in opera un espediente straordinario che, derogando ai principî ed alle garanzie del diritto Comune ed applicando, in via eccezionale e con speciale ingerenza di autorità governative ed entro certi confini, i principî di un istituto proprio dei rapporti commerciali, quale è il concordato, imponesse alle minoranze dissenzienti quella diminuzione dei rispettivi diritti, che nell'interesse comune può sembrare conveniente alla maggioranza legale dei creditori.

« Ma appunto perchè si ritenne che le disposizioni del credito comunale e provinciale si informassero ai principî che regolano la materia del fallimento, la vostra Giunta crede di non errare nel ritenere che la intenzione del legislatore nella soggetta materia fu quella che, ripetendosi dall'ente oberato tutti gli atti della procedura speciale, possa esperirsi un altro tentativo di concordato quando un antecedente tentativo sia, in precedenti adunanze di creditori, fallito. — Meglio che una legge eccezionale, può definirsi speciale quella che regola l'istituto del concordato fra Comuni e Provincie e i loro creditori, e la Giunta crede che questa specie di concordato non meriti favori minori di quelli che il Codice di commercio assicura ai commercianti falliti. — E se il legislatore commerciale scrisse negli articoli 830, 831 e seguenti molte disposizioni, tutte ispirate a concetti favorevoli al concordato, e tali disposizioni non potevano a meno di esser presenti alla mente di chi proponeva e di chi approvava le leggi del 1896 e del 1900, lecito è conchiudere che non si volle chiudere la via alla conciliazione degli enti oberati coi loro creditori, non

Per ciascuna delle categorie dei componenti la Commissione, indicate nell'art. 5 della legge, si designa, parimenti per decreto reale, un supplente.

I supplenti non hanno voto nella Commissione se non quando mancano i rispettivi membri effettivi.

Art. 2. Per la validità delle sedute basta l'intervento della maggioranza dei membri della Commissione. Le deliberazioni si prendono

---

essendo nè gli uni nè gli altri meno meritevoli delle cure del legislatore che non i debitori e creditori commerciali.

« Intanto però il dubbio è sôrto ed è prezzo dell'opera il risolverlo con una legge interpretativa intenta al duplice scopo di eliminare le controversie e di togliere di mezzo la possibilità di ingorde speculazioni a danno della parte del ceto creditorio meno audace e meno avara. E per quanto sia superfluo, in tema di interpretazione, fare capo a considerazioni di altro genere che non siano quelle che si riferiscono direttamente agli intendimenti del legislatore, non è tuttavolta superfluo lo accennare ancora che tanto più a ragione devesi opinare nella guisa dianzi espressa, in quanto che, col rendere possibile un ulteriore tentativo di conciliazione, si fa l'interesse dell'ente oberato e quello dei creditori, che, meglio avvisando ai loro interessi, possono vedere conveniente una conciliazione dapprima respinta. — Certo è infine che l'interesse pubblico non risente alcun danno, ma anzi si avvantaggia dalla conclusione di un concordato in precedenza non accolto.

« Ma anche la necessità di una seconda dichiarazione relativa alla legge si è fatta sentire. — Si è creduto da taluno che la legge del 17 maggio 1900 non vieti, anche dopo la dichiarazione di insolvenza e durante le trattative di conciliazione, ai creditori di cercare e procacciarsi speciali garanzie e diritti di prelazione in confronto degli altri creditori. Quindi si è assistito ad una gara fra i creditori nel proporre e nel coltivare azioni giudiziarie contro enti, ai quali si sarebbe resa impossibile la combinazione di un concordato colle imposizioni di pesi e vincoli su ciò che costituiva la garanzia comune a tutti i suoi creditori.

« Però la giurisprudenza inclinò a pronunciarsi nel senso che dopo la dichiarazione di insolvenza non possano proseguirsi azioni giudiziali contro l'ente debitore. — La legge 24 maggio 1903, n. 197, sul concordato preventivo nell'art. 7 ha stabilito che nessun creditore, durante la procedura, possa, sotto pena di nullità, intraprendere o proseguire atti di esecuzione forzata od acquistare qualsiasi diritto di prelazione sopra i beni immobili del debitore, nè iscrivere ipoteche. — Il Codice di commercio negli art. 699, 700 e seguenti provvede alla conservazione della eguaglianza fra i creditori, e lo stesso Codice civile in taluni casi speciali contiene disposizioni dettate a questo scopo. — E se colla legge del 17 maggio 1900 si volle ottenere, come ultimo e precipuo fine, il concordato dei Comuni e delle Provincie coi loro creditori, naturalmente non si vollero eliminare i mezzi all'uopo acconci, e così precipuamente quello della sospensione delle azioni giudiziarie durante il periodo della conciliazione, ed il divieto di porre in essere, durante siffatto periodo, qualsiasi causa o ragione di prelazione fra i creditori.

a maggioranza assoluta di voti; ma una proposta non s'intende adottata se non accoglie quattro voti.

Art. 3. Per le notificazioni agli interessati, e per gli atti d'istruttoria e d'esecuzione, la Commissione può avvalersi dell'opera dei prefetti, delle Giunte provinciali amministrative e delle altre autorità locali, a seconda delle rispettive competenze, sentendone anche il parere.

Art. 4. Le ordinanze emesse dalla Commissione per l'istruttoria degli atti non possono essere impugnate che insieme colla decisione definitiva.

Le decisioni definitive possono essere impugnate solamente nei modi indicati dagli art. 12, n. 4, e 24 della legge sul Consiglio di Stato, testo unico del 2 giugno 1889.

Art. 5. Quando non sia diversamente stabilito nel presente regolamento, la Commissione centrale, nell'esercizio delle sue funzioni, seguirà le norme fissate dalla legge comunale e provinciale e dal regolamento per l'esecuzione della medesima, in quanto siano applicabili.

Art. 6. *Del presidente.* Le funzioni di presidente della Commissione sono esercitate dal consigliere di Stato più anziano; in caso di sua assenza o impedimento, dall'altro consigliere di Stato.

Art. 7. Spetta al presidente della Commissione, od a chi ne fa le veci:

1° determinare i giorni per le sedute;

2° proporre l'ordine del giorno;

3° provvedere, per mezzo dell'ufficio di segreteria, all'esecuzione delle deliberazioni della Commissione;

4° curare che siano eseguite le occorrenti notificazioni alle Amministrazioni ed agli interessati;

5° provvedere a quant'altro occorra pel regolare e proficuo esercizio delle attribuzioni della Commissione.

Per la corrispondenza, il presidente può delegare la firma ad altro membro della Commissione.

È pure in facoltà del presidente e della Commissione di delegare ai propri membri l'esame di speciali affari, per riferirne alla Commissione stessa.

Art. 8. *Dell'ufficio di segreteria.* Al la istituzione dell'ufficio di segreteria sarà provveduto con apposito decreto reale.

Art. 9. L'ufficio di segreteria tiene il registro delle deliberazioni, coll'indicazione dei membri intervenuti ad ogni seduta.

I verbali trascritti in detto registro sono firmati dal presidente e dal segretario.

Art. 10. Il segretario, o chi ne fa le veci, assiste alle sedute della Commissione, ne redige i verbali e, per incarico del presidente, riferisce sugli oggetti all'ordine del giorno.

Art. 11. *Riscatto anticipato di debiti.* Oltre quanto è disposto dall'art. 1 della legge 17 maggio 1900, n. 173, i Comuni, le Provincie ed i consorzi potranno anche avvalersi, fino a tutto il 30 aprile 1903, delle facoltà loro concesse dall'art. 2, comma 2°, della legge 24 aprile 1898, n. 132 (1), per quanto riguarda l'anticipato riscatto dei propri debiti, nonostante qualsiasi disposizione di legge o patto in contrario, anche quando l'interesse sia inferiore alla misura legale e non siano decorsi cinque anni dalla contrattazione del debito riscattando, o comunque si provvedano i mezzi necessari.

La disposizione del succitato art. 1 non è applicabile ai contratti di rendite vitalizie.

Art. 12. *Prestiti sottoposti all'ingerenza della Commissione centrale.* I Comuni, le Provincie, i loro consorzi, i consorzi di bonificazione, di irrigazione e quelli per le opere idrauliche di 3ª categoria, possono ottenere prestiti in cartelle della Sezione autonoma di credito comunale e provinciale, per trasformazione di prestiti e per unificazione di debiti esistenti al 31 dicembre 1896, ai termini dell'art. 2 della legge 24 aprile 1898, n. 132, oppure, in contanti, dalla Cassa depositi e prestiti, per riscatto di debiti esistenti al 31 dicembre 1895, giusta l'art. 4 della legge 17 maggio 1900, n. 173 (2).

Nel primo caso gli enti potranno anche ottenere prestiti in contanti, avvalendosi della facoltà concessa da quest'ultimo articolo di legge.

Art. 13. Ferma restando, per le operazioni in cartelle, la esclusione contemplata dall'ultimo comma dell'art. 2 della legge 24 aprile 1898, n. 132, i debiti verso la Cassa depositi e prestiti che, al solo scopo di portare fino a 50 anni l'ammortamento del capitale residuo, sono riscattabili ai termini e nei casi indicati dall'art. 4, comma 2°, della legge 17 maggio 1900, n. 173, non sono passibili di transazione.

Fra i debiti riscattandi sopra indicati, non sono compresi quelli derivanti da concessioni posteriori al 31 dicembre 1899, nè quelli che provengono da prestiti concessi in base alle leggi 24 dicembre 1896, n. 551 (3), e 21 giugno 1897, n. 227 (4).

Art. 14. *Garanzia dei prestiti.* La garanzia ammessa dall'art. 2 della legge 17 maggio 1900, n. 173, colle condizioni ivi stabilite, non

---

(1) Vedi n. 191.

(2) Vedi n. 193.

(3) Vedi n. 190.

(4) Coll'art. 1 di questa legge si autorizzava la Cassa dei depositi e prestiti a trasformare i prestiti da essa concessi al Comune di Roma e quelli in corso e a unificare il prestito interno 1871 in obbligazioni del Comune stesso, applicando alle operazioni di trasformazione e di unificazione anzidette le disposizioni della legge 24 dicembre 1896, n. 551, colle modificazioni contemplate negli articoli successivi.

solo può essere applicata ai prestiti da concedersi dalla Cassa depositi e prestiti e dalla Sezione di credito comunale e provinciale, sia in base alle leggi 24 aprile 1898 e 17 maggio 1900, che a quelle precedenti, ma può anche sostituire la garanzia già data in altro modo.

La rendita consolidata dello Stato, oltre all'essere vincolata d'usufrutto a favore della Cassa depositi e prestiti e della Sezione di credito comunale e provinciale a garanzia rispettivamente dei loro prestiti, deve essere intestata all'ente mutuatario, libera da ipoteca o da qualsiasi altro vincolo.

Quando la garanzia è data con deposito alla Cassa depositi e prestiti, di rendita consolidata dello Stato al portatore, la polizza relativa dovrà essere intestata alla Cassa predetta, e non è ammesso sul deposito stesso altro vincolo, oltre quello derivante dalla garanzia prestata.

Il certificato d'usufrutto è ritirato e custodito, a seconda dei casi, dalla Cassa depositi e prestiti, o dalla Sezione di credito comunale e provinciale.

Ove, per qualsiasi eventualità, la garanzia prestata nella suddetta guisa non fosse più sufficiente, dovrà il mutuatario supplirvi o con imposizione speciale di sovrimposta fondiaria, col corrispettivo rilascio di delegazioni sull'agente della riscossione a favore dell'Istituto mutuante, o negli altri modi stabiliti dall'art. 2 della legge 17 maggio 1900, n. 173.

Art. 15. *Istruttoria preliminare per le domande dei prestiti.* Gli enti interessati, allo scopo di cui all'art. 12, dovranno redigere in doppio esemplare un'apposita memoria diretta al prefetto, la quale dovrà contenere:

1° la dichiarazione se intendono avvalersi dell'art. 2 della legge 24 aprile 1898, n. 132, per prestiti con emissione di cartelle, oppure dell'art. 4 della legge 17 maggio 1900, n. 173. per prestiti in contanti;

2° l'indicazione di tutti i debiti esistenti all'atto della domanda, raggruppandoli in categorie distinte secondo che trattasi:

a) di debiti patrimoniali, specificando i privilegiati e gli ipotecari;

b) di passività fluttuanti, derivanti da impegni ordinari di bilancio;

3° l'elenco dei debiti che si intende di comprendere nell'operazione.

Nell'elenco dovranno, per ciascun debito, essere fornite le notizie seguenti:

a) data di creazione del debito e sua scadenza;

b) ammontare originario e residuo vigente, colla indicazione delle singole annualità che ancora restano a pagarsi;

c) nome del creditore originario e di quello attuale e degli aventi causa per effetto di cessione o successione o per altro motivo che abbia in altri trasferita la proprietà del credito;

d) saggio d'interesse, coll'indicazione se al netto o al lordo dell'imposta di ricchezza mobile e della tassa di circolazione;

e) modo e periodo di estinzione del debito e garanzia pattuita;

f) trattandosi di debiti in obbligazioni, si dovrà indicare il valore nominale unitario delle obbligazioni, il loro prezzo di emissione, quello medio reale dell'ultimo triennio e le condizioni speciali stabilite nella contrattazione dei relativi debiti;

g) per i debiti esistenti al 1° gennaio 1897 od al 1° gennaio 1900 e che si trovano in istato d'insolvenza, oltre alle suddette indicazioni, dovrà essere specificato quando l'insolvenza si è verificata, se fu interrotta, quali ne sono state le cause, a quali controversie e sentenze abbia dato luogo, e quale è l'ammontare del debito arretrato, distinto per capitale e per interessi;

4° l'indicazione del periodo d'ammortamento ritenuto necessario per l'estinzione del nuovo prestito, tenendo presente che tale periodo non potrà essere spinto al massimo di anni cinquanta, se non nel caso di assoluta e provata necessità;

5° la situazione economica del richiedente e la dimostrazione del vantaggio derivante dalla progettata operazione di unificazione e trasformazione di debiti.

Alla memoria dovranno essere allegati;

a) gli atti originali costitutivi dei debiti, per i quali si vorrebbe chiedere l'applicazione delle leggi suaccennate. Trattandosi di debiti in obbligazioni, dovranno essere uniti agli atti costitutivi anche i piani d'ammortamento, dai quali risulti distintamente la quota di capitale che dovrebbe estinguersi in ciascun anno, l'importo dell'interesse, quello dell'imposta di ricchezza mobile e quello della tassa di circolazione;

b) il bilancio dell'esercizio corrente;

c) uno stato da cui si rilevi:

1° l'ammontare dell'imposta erariale principale sulla fondiaria, distinta per terreni e per fabbricati;

2° l'aliquota e l'ammontare delle sovrimposte comunale e provinciale, esse pure distinte per terreni o per fabbricati;

3° la tangente di sovrimposta già delegata, per ammortamento di mutui, od alla Cassa depositi e prestiti od alla Sezione di credito comunale e provinciale;

4° la tangente di sovrimposta liberamente delegabile per l'ammortamento del nuovo mutuo, tenuto conto, ove del caso, della disposizione dell'art. 4 della legge 24 aprile 1898, n. 132.

Art. 16. I consorzi di bonificazione e d'irrigazione e quelli delle opere idrauliche della 3ª categoria dovranno inoltre allegare:

1° la copia dello statuto consorziale e di tutte le sue eventuali modificazioni;

2° la relazione storica del consorzio, dalle origini allo stato presente.

In quanto ai consorzi di bonifica dovrà essere fornita la dimostrazione che essi, in conformità dell'art. 5 della legge 24 aprile 1898 predetta, non si sono valsi della facoltà di emissione consentita dall'articolo 40 della legge 25 giugno 1882, n. 869 (1), ovvero la dichiarazione che si obbligano a rinunciarvi, o infine che intendono di riscattare, coi fondi del nuovo mutuo, i titoli emessi a proprio debito diretto;

3° il prospetto delle tasse consorziali dell'ultimo triennio e dei contributi dello Stato, delle Provincie e dei Comuni e loro vincoli in ragione al servizio dei debiti e alle altre spese:

4° la dimostrazione della produttività della tassa consorziale, segnalando in quale rapporto quella attualmente imposta trovasi colla potenzialità economica del consorzio;

5° gli atti che, secondo le diverse leggi e i regolamenti speciali, valgono a comprovare la regolarità dei catasti, delle delegazioni, dei ruoli di riscossione, dei contratti di esattoria e delle cauzioni degli esattori.

Art. 17. Quando una Provincia o un Comune aspiri alla preferenza nella concessione del prestito prevista dal n. 2 dell'art. 3 della legge 24 aprile 1898, n. 132, dovrà unire alla memoria preliminare una deliberazione, rispettivamente, della Deputazione provinciale o della Giunta comunale, con cui dichiari se intenda di volgere il benefizio derivante dalla unificazione e trasformazione dei suoi debiti:

a) al raggiungimento del pareggio o al consolidamento del pareggio del bilancio;

b) all'alleviameuto del dazio di consumo. specialmente sul pane, sulle paste e sulle farine;

c) all'alleviamento delle tasse e sovrimposte locali.

Art. 18. La memoria, di cui all'art. 15, dovrà essere approvata, rispettivamente, dalle Giunte comunali, Deputazioni provinciali o Delegazioni consorziali, secondo che riguardi i Comuni, le Provincie od i consorzi.

Art. 19. Il prefetto, appena ricevute le memorie, dovrà accertare la esattezza delle notizie in esse contenute, facendone constare in apposito certificato, e le rimetterà quindi alla Giunta provinciale amministrativa,

(1) Vedi questo articolo riferito in nota a pag. 97.

la quale dovrà esprimere il suo parere sulla possibilità e convenienza di attuare la divisata operazione di prestito.

Così istruiti, gli atti saranno trasmessi alla Commissione centrale, per mezzo del Ministero dell'interno.

Art. 20. La Commissione esaminerà gli atti, e dopo avere eseguita, se la riterrà opportuna, una maggiore istruttoria o verifica od ispezione a mezzo dei funzionari del suo ufficio, o delle autorità locali, accerterà lo stato economico e finanziario in cui l'ente richiedente trovasi all'atto della domanda del prestito, e determinerà:

1° se per la eventuale concessione del prestito non sieno richiesti provvedimenti eccezionali e perciò basti il parere, di cui all'art. 6 della legge 17 maggio 1900, n. 173;

2° oppure, se trattisi di ente, che trovasi in istato di insolvenza. In questo caso determinerà:

a) se basti a renderlo solvente il provvedere a termine dell'art. 7 della legge succitata;

b) oppure se, oltre ai provvedimenti predetti e nonostante l'aumento della sovrimposta e delle tasse al massimo tollerabile, sia necessario addivenire a transazione coi creditori, in base all'art. 3 della legge stessa.

Art. 21. Nel caso di cui al n. 1 del precedente articolo, la Commissione, dopo aver accertata la liquidazione dei debiti, procurando di risolvere amichevolmente le eventuali contestazioni, e determinato lo ammontare del prestito occorrente, rinvierà gli atti all'Amministrazione interessata, a mezzo della Prefettura, invitandola a deliberare la contrattazione del prestito, a norma delle prescrizioni dettate dalla Commissione stessa e col procedimento stabilito dagli art. 28 e 29 del presente regolamento.

Art. 22. Nel caso previsto dal n. 2, lett. *a*, dell'art. 20, in cui sia necessario provvedere ai termini dell'art. 7 della legge, la Commissione, occorrendo, farà eseguire, direttamente o per mezzo delle autorità locali, apposita inchiesta sul luogo, per quelle constatazioni e proposte che saranno ritenute opportune.

Raccolti tutti gli elementi necesssari, la Commissione proporrà le modificazioni al bilancio e gli altri provvedimenti, che riterrà indispensabili pel completo definitivo assetto finanziario ed amministrativo dell'ente e, previo il parere della Giunta provinciale amministrativa, del prefetto e di altre autorità competenti, comunicherà, con sua ordinanza, le proposte dell'ente stesso, per le sue osservazioni e controproposte, ai sensi del penultimo comma dell'art. 7 della legge.

Trascorso il termine di trenta giorni stabilito dalla legge, e sentite nuovamente, se del caso, le autorità predette, la Commissione provvederà in via definitiva con decisione motivata.

Dopo di che saranno restituiti gli atti alla Prefettura, per gli effetti di cui all'art. 21.

Art. 23. Nel caso di cui al n. 2, lett. *b*, dell'art. 20, dopo aver provveduto ai termini dell'articolo precedente, la Commissione, o direttamente o per mezzo di delegati, potrà mettersi in relazione coi creditori, procurando di risolvere le eventuali contestazioni per la liquidazione dei debiti, ed iniziando preliminari trattative coi creditori stessi.

Quindi, dopo di aver provveduto, nella sistemazione del bilancio, alle passività fluttuanti, la Commissione determinerà l'ammontare del passivo soggetto a transazione.

Art. 24. I creditori saranno convocati per mezzo di avviso da pubblicarsi, non meno di quindici giorni innanzi a quello fissato per la riunione, nella *Gazzetta Ufficiale* del Regno e, nello stesso termine, all'albo pretorio, se trattisi di Comune, o nel foglio degli annunzi legali, se l'ente debitore è una Provincia, stabilendo nell'avviso di convocazione il giorno l'ora ed il luogo della riunione.

Quando sia necessaria la seconda convocazione, questa sarà indetta nello stesso modo sopraindicato.

Le adunanze saranno presiedute da un delegato della Commissione centrale.

Art. 25. Deliberata la transazione ed approvata dalla Commissione centrale, essa diventa obbligatoria tanto pei creditori che per gli enti debitori, salva la definitiva approvazione dei ministri dell'interno e del tesoro, di cui all'ultimo comma dell'art. 3 della legge.

Art. 26. Approvata definitivamente la transazione e determinato l'ammontare del prestito occorrente, la Commissione rinvierà gli atti alla Prefettura per gli effetti di cui all'art. 21.

Art. 27. I provvedimenti della Commissione centrale, in base agli art. 3 e 7 della legge 17 maggio 1900, n, 273, possono essere presi d'ufficio, ovvero promossi, oltre che dagli enti interessati, dalla Giunta provinciale, di sua iniziativa o sopra denuncia dei creditori.

In tutti questi casi la Commissione, sentiti, occorrendo, gli enti interessati e la Giunta provinciale amministrativa, deciderà con ordinanza motivata sulla necessità che gli enti stessi provvedano alla sistemazione dei loro debiti, invitandoli a presentare i documenti prescritti dagli art. 15 e 16 del presente regolamento.

In caso di rifiuto, la Commissione potrà procedere di ufficio.

Art. 28. *Deliberazione per la contrattazione dei prestiti.* Le deliberazioni di cui all'art. 21 saranno prese dai Comuni e dalle Provincie nei modi e nelle forme prescritte rispettivamente dagli articoli 162 e 237 della legge comunale e provinciale, testo unico del 4 maggio 1898, n. 164, e debitamente approvate.

Nelle deliberazioni di contrattazione dovrà essere stabilito quali sono i debiti da riscattare, colle indicazioni di cui all'art. 15.

Per ciascuno di questi debiti dovrà essere precisato il nome del creditore attuale o dei suoi aventi causa, al quale o ai quali dovrà essere pagato direttamente l'ammontare del debito, ritirandone quietanza di saldo, per conto del Comune o della Provincia interessati.

Trattandosi di prestiti da farsi colla Sezione di credito comunale e provinciale, mediante emissione di cartelle, saranno da osservarsi le norme, di cui al n. 2 dell'art. 33 del regolamento 31 dicembre 1899, n. 505 (1), avuto presente, quanto alla garanzia, la disposizione dello articolo 2 della legge 17 maggio 1900, n. 173 (2).

Trattandosi di prestiti in contanti da farsi colla Cassa depositi e prestiti, in conformità dell'art. 4 della legge 17 maggio 1900, n. 173, dopo avere, nelle deliberazioni di contrattazione, descritto i debiti da riscattare e determinata la somma del prestito per dimetterli, dovrà essere stabilito il periodo di ammortamento, il saggio di interesse fissato dal Ministero del tesoro, la garanzia della sovrimposta o quella consentita dall'articolo 2 della legge suddetta, e la riserva di deliberare l'accettazione del prestito in base al relativo decreto di concessione.

Art. 29. Le deliberazioni dei consorzi di bonificazione e d'irrigazione e di quelli per le opere idrauliche della terza categoria sono prese dalle Assemblee consorziali o dal Consiglio dei delegati, quando questo sia autorizzato a ciò dallo statuto, e sono approvate dalla Giunta provinciale amministrativa.

Nelle deliberazioni di contrattazione dovrà essere stabilito quali sono i debiti da riscattare, colle indicazioni di cui all'art. 15.

Per ciascuno di questi debiti dovrà essere precisato il nome del creditore attuale o dei suoi aventi causa, al quale o ai quali dovrà essere pagato direttamente l'ammontare del debito, ritirandone quietanza di saldo, per conto del consorzio interessato.

Trattandosi di prestiti da farsi colla Sezione di credito comunale e provinciale, mediante emissione di cartelle, saranno da osservarsi le norme di cui al n. 2 dell'art. 34 del regolamento 31 dicembre 1899, n. 505 (3), avuto presente, quanto alla garanzia, le disposizioni dello art. 2 della legge 17 maggio 1900, n. 173 (4), e quelle dell'art. 35 del regolamento suddetto (5).

---

(1) Vedi tale articolo a pag. 108.
(2) Vedi n. 193.
(3) Vedi tale articolo a pag. 109.
(4) Vedi n. 193.
(5) Vedi tale articolo a pag. 110.

Trattandosi di prestiti in contanti, da farsi colla Cassa depositi e prestiti, in conformità dell'art. 4 della legge 17 maggio 1900, n. 173, dopo avere, nelle deliberazioni, descritti i debiti da riscattare e determinata la somma del prestito per dimetterli, dovrà essere stabilito il periodo d'ammortamento, il saggio d'interesse fissato dal Ministero del tesoro, la garanzia della tassa consorziale o quella di cui all'art. 2 della legge suddetta e all'art. 35 del regolamento 31 dicembre 1899, n. 505, e la riserva di deliberare l'accettazione del prestito in base al relativo decreto di concessione.

Art. 30. *Provvedimenti per la concessione dei prestiti.* Le deliberazioni, colla domanda del prestito e cogli atti tutti, saranno dal prefetto trasmesse alla Commissione centrale, la quale le rimetterà, col prescritto parere, alla Sezione autonoma di credito comunale e provinciale od alla Cassa depositi e prestiti, secondo il caso, per la concessione del prestito.

Art. 31. Ricevute dalla Commissione le domande di prestito completamente istruite, la Sezione di credito, d'accordo colla competente Amministrazione finanziaria, determinerà, ai sensi dell'art. 76 del regolamento 31 dicembre 1899 (1), l'ammontare dell'imposta di ricchezza mobile e della tassa di circolazione sulla cui base è da calcolarsi la quota costante che, secondo l'art. 9 della legge 24 aprile 1898, deve essere aggiunta all'annualità del prestito e versata all'erario.

Le domande suddette e quelle che riguardano i prestiti autorizzati dall'art. 4 della legge 17 maggio 1900, n. 173, saranno rassegnate al Consiglio permanente d'amministrazione della Cassa depositi e prestiti, notando che quelle relative a prestiti colla Sezione di credito comunale e provinciale saranno corredate da una situazione da cui si rilevi il riassunto delle concessioni fatte dalla Sezione stessa e il preventivo di quelle a farsi nell'anno, per stabilire se tali domande possano, senz'altro, essere accolte o, se occorra, per incapienza nel limite legale, di seguire le disposizioni dell'art. 3 della legge 24 aprile 1898, n. 132.

---

(1) *Regolamento 31 dicembre 1899, art. 76:* « L'ente mutuatario deve, senza sconto, corrispondere alla Sezione di credito [comunale e provinciale], in rate bimestrali eguali, nei modi di regola, e rilasciando all'uopo le prescritte delegazioni, l'annualità necessaria per ammortizzare il mutuo all'interesse del 4 p. 100 per il periodo di anni per il quale venne contratto e non oltre i cinquanta, aumentata detta annualità, a titolo di compenso per le spese di amministrazione dipendenti dal servizio del prestito, di 20 centesimi per ogni 100 lire del capitale iniziale per i prestiti dipendenti dalla legge 1896 e del capitale vigente a mutuo per i prestiti dipendenti dalle leggi 1897 e 1898...

« L'ammontare dell'imposta di ricchezza mobile e della tassa di circolazione, in base al quale è da calcolarsi dalla Sezione autonoma la quota costante a carico del mutuatario, sarà determinato d'accordo colla competente autorità finanziaria ».

Art. 32. Lo schema di decreto reale per le concessioni di prestiti è rassegnato al ministro del tesoro dalla Sezione di credito comunale e provinciale o dalla Cassa depositi e prestiti, a seconda dei casi.

Trattandosi di prestiti colla Sezione predetta, dovrà essere pure rassegnata la relazione per il parere da chiedersi al Consiglio di Stato, e nel decreto:

a) dovrà essere indicato l'ammontare e l'annualità del nuovo prestito in cartelle, calcolando il prezzo di queste in base a quanto è disposto dall'art. 49 del regolamento 31 dicembre 1899 (1);

b) dovranno essere segnalati, ove sia il caso, gli impegni presi dal Comune o dalla Provincia per accordare, conformemente all'art. 3 della legge 24 aprile 1898, n. 132, la preferenza alla concessione.

I decreti reali di concessione dei prestiti saranno, dalla Sezione di credito comunale e provinciale o dalla Cassa depositi e prestiti, direttamente trasmessi alla Corte dei conti per la registrazione, dopo la quale verranno comunicati, per mezzo delle Prefetture, agli enti mutuatari colle istruzioni per la definitiva deliberazione di riconoscimento e d'accettazione del prestito, per il rilascio delle delegazioni e per quanto altro occorre per la somministrazione dei prestiti concessi.

Art. 33. I Consigli comunali e provinciali e le rappresentanze consorziali seguiranno, per le deliberazioni di riconoscimento dei prestiti in cartelle, le norme dell'art. 39 del regolamento 31 dicembre 1899 (2).

Per i prestiti concessi in conformità dell'art. 4 della legge 17 maggio 1900, n. 173, gli enti interessati, con deliberazioni debitamente approvate, stabiliranno l'accettazione del prestito, l'imposizione della sovrimposta o della tassa consorziale, in corrispondenza della annualità di ammortamento, e il rilascio delle delegazioni ai sensi di legge.

In ambedue i casi, di prestiti in cartelle o in contanti, i Consigli comunali e provinciali e le rappresentanze consorziali dovranno, colle deliberazioni suddette, espressamente autorizzare l'Amministrazione mutuante, esonerandola da ogni e qualsiasi responsabilità, ad erogare il

---

(1) *Regolamento per l'ordinamento dell'amministrazione della Cassa dei depositi e prestiti e delle gestioni annesse, approvato con R. Decreto 31 dicembre 1899, n. 505:*

Art. 49. « Il prezzo di riscatto considerato dall'articolo 11 della legge [24 aprile 1898, n. 132, riferita al n. 193], infino a che le cartelle non siano quotate in borsa, è fissato dal ministro del tesoro su proposta concordata fra il direttore generale del tesoro e quello della Cassa depositi e prestiti. Quando le cartelle medesime saranno quotate in Borsa, il prezzo per il riscatto corrisponderà al prezzo medio risultante dal listino ufficiale delle Borse di Roma, Genova e Milano nel mese solare anteriore a quello della data del decreto reale di concessione del prestito ».

(2) Vedi tale articolo riferito a pag. 112.

prestito nel soddisfacimento dei debiti descritti nelle deliberazioni di contrattazione, emettendo i mandati a favore dei rispettivi creditori.

Ove questi non fossero più quelli specificati nelle suddette deliberazioni, per effetto di successione, cessione e via dicendo, i Consigli e le rappresentanze suddette dovranno indicare quali siano, a data corrente, i creditori cui debbono essere effettuati i pagamenti, in base ai nuovi documenti giustificativi da esibirsi.

Art. 34. La Prefettura riceverà dal mutuatario le deliberazioni di cui al precedente articolo, le delegazioni a favore della Sezione di credito comunale e provinciale o della Cassa depositi e prestiti, la bolletta del ricevitore del registro comprovante la seguìta riscossione della tassa di concessione, la domanda per la riscossione della tassa di concessione, la domanda per la somministrazione del prestito, i documenti giustificanti le successioni, cessioni, ecc., e gli altri accennati nel primo comma dell'art. 40 del regolamento 31 dicembre 1899 (1), ferma restando, per i debiti in obbligazioni, la disposizione dell'art. 41 del regolamento suddetto.

Art. 35. *Somministrazione dei debiti.* Per la somministrazione dei prestiti verranno seguite le norme dettate cogli articoli 40, 41 (2), 72, 74 e 75 (3) del regolamento 31 dicembre 1899, n. 505, salvo che

---

(1) Vedi tale articolo riferito a pag. 112.

(2) Vedi tali articoli riferiti a pag. 113.

(3) *Regolamento per l'ordinamento dell'amministrazione della Cassa dei depositi e prestiti e delle gestioni annesse, approvato con R. Decreto 31 dicembre 1899, n. 505:*

Art. 72. « La somministrazione del prestito ha luogo mediante pagamento ai creditori dell'ente mutuatario eseguito direttamente dalla Sezione di credito con mandati, previo invio da parte del prefetto degli atti di cui all'articolo 40 [vedi pag. 112] e previo ritiro degli atti e documenti che costituiscono il titolo del credito.

« Il prefetto fornisce alla Sezione di credito l'indicazione delle persone creditrici, a favore delle quali deve essere emesso il mandato.

« Se il documento e gli atti che costituiscono il titolo di credito non sono stati ritirati in precedenza dal prefetto, il mandato deve essere reso pagabile al creditore, col concorso del prefetto o di un suo incaricato, che all'atto del pagamento deve ritirare il titolo di credito e controfirmare la quitanza del mandato ».

Art. 74. « Per debiti rappresentati da obbligazioni al portatore, la Sezione di credito, sulle indicazioni date dal prefetto in base all'elenco nominativo compilato in base all'art. 41 del presente regolamento [vedi pag. 113], emette a favore delle persone indicate nell'elenco stesso e per le somme loro spettanti, mandati di pagamento vincolato al ritiro delle ricevute rilasciate agli esibitori dei titoli ».

Art. 75. « Le obbligazioni pagate ed annullate saranno al termine dell'operazione rimesse all'ente cui riguardano, mediante processo verbale

alla competenza della Sezione di credito comunale e provinciale sarà sostituita quella della Cassa depositi e prestiti, qualora le somme vengano concesse agli enti mutuatari in base all'art. 4 della legge 17 maggio 1900, n. 173.

Art. 36. *Ammortamento dei prestiti.* Le disposizioni degli articoli 42, 43, 44 e 45 del regolamento 31 dicembre 1899, informate a quelle vigenti per i prestiti che la Cassa depositi e prestiti è autorizzata a fare nei modi del suo istituto, sono applicabili anche alle operazioni consentite dall'art. 4 della legge 17 maggio 1900, n. 173 (1).

Art. 37. La Sezione di credito comunale e provinciale, finchè non saranno stati allestiti i titoli rappresentativi delle cartelle di credito comunale e provinciale, è autorizzata ad emettere, in loro temporanea rappresentanza, dichiarazioni provvisorie, analogamente al disposto dell'art. 6 dell'allegato alla legge 24 dicembre 1896, n. 551 (2).

La Cassa depositi e prestiti e le altre istituzioni pubbliche obbligate a tenere i titoli di credito intestati, sono però autorizzate a conservare, in tutto od in parte, le dichiarazioni provvisorie che già possiedono. e potranno ottenere il rilascio di altre in rappresentanza delle cartelle che fossero per acquistare in seguito.

Art. 38. *Vigilanza speciale della Commissione.* Per la vigilanza speciale stabilita dall'art. 8 della legge 17 maggio 1900, n. 173, la Commissione centrale si varrà dell'opera dei prefetti e delle Giunte provinciali amministrative, sia per quanto riguarda la esatta erogazione dei prestiti concessi agli scopi rispettivamente determinati, che per la conservazione del bilancio consolidato.

Art. 39. Entro il mese di settembre di ciascun anno, le Amministrazioni interessate delibereranno le variazioni al bilancio consolidato che riterranno indispensabili per l'anno successivo.

Eseguita la pubblicazione, le deliberazioni relative, unitamente alla copia del bilancio consolidato, ai documenti giustificativi, all'elenco delle variazioni, eventualmente approvate per gli esercizi precedenti, ed a quello delle variazioni che si chiedono per l'esercizio successivo,

---

di consegna in duplice esemplare, di cui uno per uso dell'Intendenza e il secondo dell'ente mutuatario. Gli altri atti e documenti che già costituiscono i titoli di credito verso l'ente mutuatario, saranno del pari al termine dell'operazione restituiti all'ente stesso.

« Le somme che, dopo trascorso interamente l'anno successivo a quello in cui è principiato il ritiro dei titoli rappresentativi dei debiti da unificarsi e trasformarsi, rimarranno disponibili sul ricavato dell'alienazione delle cartelle diverranno infruttifere ».

(1) Vedi n. 193.

(2) Vedi tale allegato a pag. 94.

saranno immediatamente trasmesse al prefetto, che le sottoporrà al parere della Giunta provinciale amministrativa.

Gli atti, così istruiti, verranno comunicati dal prefetto, per mezzo del Ministero dell'interno, alla Commissione centrale, pei provvedimenti di sua competenza, non più tardi del 15 novembre.

Art. 40. I poteri attalmente affidati dalle leggi e dai regolamenti ad altre autorità, i quali sono trasferiti alla Commissione centrale, in base all'art. 10 della legge 17 maggio 1900, n. 173, sono i seguenti:

1° la facoltà di fare eseguire ispezioni presso gli uffici comunali provinciali e consorziali, sia per accertare il regolare andamento dell'amministrazione, in analogia agli articoli 193 della legge comunale e provinciale e 44 del regolamento relativo, sia per qualsiasi oggetto avente relazione coll'amministrazione finanziaria ed economica dell'ente, salve sempre le attribuzioni al riguardo affidate dalle leggi alle autorità locali;

2° l'approvazione delle deliberazioni che vengono prese durante l'esercizio per modificazioni al bilancio, anche se trattisi di semplici storni di fondi, di competenza del Consiglio:

3° l'approvazione degli atti e delle deliberazioni che, per l'art. 194 della legge comunale e provinciale, è di competenza della Giunta provinciale amministrativa, in quanto tali atti possano influire sul bilancio;

4° la facoltà di fare in bilancio le allocazioni necessarie per le spese obbligatorie, e di emettere mandati d'ufficio, ai termini degli articoli 196 e 197 della legge comunale e provinciale, quando non vi provvedano le Giunte provinciali amministrative;

5° la facoltà di ordinare il deposito e l'impiego fruttifero di fondi di cassa, eccedenti i bisogni ordinari di amministrazione o provenienti da straordinarie riscossioni, ai termini dell'articolo 107 del regolamento per la esecuzione della legge comunale e provinciale, quando non vi provvedano le Giunte provinciali amministrative.

A tale uopo i prefetti ed i sotto-prefetti dovranno denunciare alla Commissione tutte le entrate non comprese nei bilanci, di cui all'art. 179 della legge comunale e provinciale.

Art. 41. Per l'esercizio delle proprie funzioni la Commissione avrà facoltà di richiedere, per semplice comunicazione o per essere conservati in copia nel proprio archivio, quegli atti o documenti che ritenesse del caso. Dovranno però sempre comunicarsi alla Commissione le copie dei bilanci preventivi e dei conti consuntivi degli enti sottoposti alla speciale vigilanza, appena approvati dalle autorità competenti.

Art. 42. La Giunta governativa per la Sicilia, le Sotto-giunte per la Sardegna ed i prefetti di Livorno e di Grosseto, per le isole di Elba

e del Giglio, denuncieranno alla Commissione quelle Provincie e quei Comuni, che abbiano ottenuto od ottengano prestiti ai sensi della legge 24 dicembre 1896, n. 551 (1), e che si fossero trovati o che si trovino nelle condizioni previste dagli articoli 3 e 7 della legge 17 maggio 1900, n. 173 (2).

La Commissione, anche per questi enti, eserciterà la vigilanza speciale di cui all'art. 8 della legge predetta.

Art. 43. *Disposizione generale.* Restano in vigore le disposizioni del regolamento 31 dicembre 1899, n. 505, in quanto non siano contrarie al presente regolamento o con questo non siasi specialmente provveduto.

196. *Legge 15 luglio 1900, num. 260, sui prestiti a Comuni e Provincie per provvedere alla costruzione, all'ampliamento od ai restauri degli edifizi scolastici.*

Art. 1. Per provvedere all'acquisto dei terreni, alla costruzione, all'ampliamento e ai restauri degli edifizi o di parti di edifizi esclusivamente destinati ad uso delle scuole elementari e degli istituti educativi dell'infanzia, dei ciechi e dei sordo-muti, dichiarati corpi morali, i Comuni del Regno potranno ottenere un concorso da parte dello Stato al pagamento degli interessi dei mutui, che, nel limite massimo di 70,000 lire per ogni mutuo e per ogni edifizio, vengono loro concessi, fino a tutto l'anno 1909, dalla Cassa dei depositi e prestiti, alle condizioni prescritte dalle leggi 17 maggio 1863, n. 1270, 27 maggio 1875, n. 2779, e 11 giugno 1896, n. 461.

I prestiti saranno accordati sulle proposte fatte dal ministro della istruzione pubblica e da quello del tesoro.

Art. 2. Il concorso dello Stato sarà concesso, con decreto del ministro dell'istruzione pubblica, per un periodo di tempo non maggiore di 35 anni, e per tutto il periodo stesso sarà stabilito in una quota annua costante, corrispondente alla differenza tra il saggio normale dell'interesse e quello del 2 per cento.

Art. 3. L'onere assunto dal Governo per il concorso di cui sopra non potrà eccedere lire 50,000 annue, e i relativi stanziamenti saranno iscritti nel bilancio del Ministero dell'istruzione pubblica.

Art. 4. Fra le domande riguardanti scuole elementari dovranno accogliersi di preferenza quelle dei Comuni che precedentemente non ebbero mutui di favore e che per la gravezza delle imposte, per le difficili condizioni economiche e per le esigenze locali della istruzione saranno riconosciuti più bisognosi dell'aiuto del Governo.

---

(1) Vedi n. 190.
(2) Vedi n. 193.

Avranno diritto a speciale riguardo quei Comuni che annetteranno agli edifizi scolastici i campi sperimentali per l'insegnamento pratico dell'agricoltura e quelli che comprenderanno negli edifizi stessi alloggi convenienti da cedersi gratuitamente ai maestri.

Quanto alle domande di prestiti per gl'istituti educativi dell'infanzia, dei ciechi e dei sordo-muti, si terrà conto delle condizioni dell'ente morale, dell'importanza dei servizi che esso rende all'educazione popolare e dell'utilità dei lavori.

Art. 5. Il concorso di cui all'articolo 2 verrà dal Ministero della istruzione pubblica corrisposto annualmente alla Cassa dei depositi e prestiti.

Qualora gli edifizi, costruiti, ampliati o restaurati con prestiti di favore, si fossero destinati a uso diverso da quello per il quale il mutuo fu conceduto, il Ministero della istruzione pubblica, ove non consenta al mutamento di destinazione, avrà diritto di revocare il concorso, rivalendosi contro il Comune per le somme già pagate, e cessando dal corrispondere il contributo alla Cassa dei depositi e prestiti a cominciare dall'anno successivo a quello in cui la revoca fu decretata.

Art. 6. Entro i limiti degli art. 1 e 2 potranno valersi delle disposizioni della presente legge le Provincie e i Comuni per gli edifizi destinati alla istruzione secondaria classica, tecnica e normale, ai quali essi abbiano per legge obbligo di provvedere.

In casi eccezionali, uditi il Consiglio di Stato e il Consiglio superiore di pubblica istruzione, le Provincie ed i Comuni potranno anche valersene per altre scuole e convitti mantenuti a loro spese, che siano pareggiati ai governativi.

L'onere a carico del Governo per gli edifizi menzionati in questo articolo non potrà eccedere lire 25,000 annue, e i relativi stanziamenti saranno iscritti nel bilancio del Ministero dell'istruzione pubblica.

Art. 7. Le norme per l'esecuzione della presente legge saranno stabilite in un regolamento da approvarsi con decreto reale, su proposta dei ministri dell'istruzione pubblica e del tesoro.

197. *Regolamento per la esecuzione della legge 15 luglio 1900, n. 260, approvato con Regio Decreto 15 novembre 1900, n. 484.*

Art. 1. Per mezzo del Ministero della pubblica istruzione, i Comuni del Regno possono chiedere alla Cassa dei depositi e prestiti somme a mutuo per la costruzione, l'ampliamento od i restauri degli edifizi, o parte di edifizi, destinati esclusivamente ad uso di scuole elementari e di istituti educativi dell'infanzia, dei ciechi e dei sordo-muti dichiarati corpo morale.

Eguale richiesta di prestiti può essere fatta dalle Provincie e dai Comuni cui incombe l'obbligo, giusta le vigenti leggi, di provvedere agli edifizi per l'istruzione classica, tecnica, normale e per i convitti.

Per i casi eccezionali contemplati nel 2° comma dell'art. 6 della legge, valgono le norme medesime che per gli altri prestiti di favore, osservando il procedimento ivi stabilito.

Art. 2. Le domande di mutuo, qualunque sia l'istituto da sovvenire, devono essere inviate al Ministero della pubblica istruzione dal Comune o dalla Provincia per mezzo del prefetto.

Art. 3. Queste domande devono essere corredate dai documenti sotto indicati:

a) copia delle deliberazioni del Consiglio comunale o provinciale prese nei modi e forme prescritti rispettivamente dagli art. 162 e 237 della legge comunale e provinciale, testo unico, 4 maggio 1898, n. 164.

In queste deliberazioni dovrà essere determinato l'oggetto del prestito, il suo ammontare in base alla perizia dei lavori approvata dal Genio civile, il periodo di tempo prestabilito alla sua estinzione, il saggio dell'interesse normale fissato dal Ministero del tesoro, e dovrà essere dichiarato che la annualità di ammortamento, compresa la quota d'interesse per l'intero saggio normale dovuto alla Cassa dei depositi e prestiti, saranno garentite con altrettante delegazioni sulla sovrimposta fondiaria, a tenore dell'art. 17 della legge 27 maggio 1875, n. 2779 (1); e, quando si tratti degli istituti educativi per l'infanzia, dei ciechi e dei sordo-muti, di che all'art. 1, dovranno essere indicate le condizioni morali, educative ed economiche dell'istituto per il quale si chiede il prestito.

Le deliberazioni del Consiglio comunale saranno approvate dalla Giunta provinciale amministrativa;

b) un esemplare del bilancio comunale o provinciale per l'esercizio in corso, autenticato dal prefetto;

c) due esemplari del progetto dell'edificio che si vuole costruire ampliare o restaurare, uno dei quali potrà essere in carta semplice, e non sarà restituito;

d) una relazione speciale dell'Amministrazione dalla quale dipende la scuola, l'asilo d'infanzia od altro istituto educativo a pro del quale si chiede il mutuo, che dimostri l'urgente necessità della nuova costruzione, dell'ampliamento o del restauro che si propone ed indichi i bisogni tutti ai quali deve provvedere. Tale relazione darà anche precisi raguagli del numero di alunni, di convittori o di ricoverati per i quali l'edificio deve servire.

---

(1) Vedi tale articolo riferito a pag. 89.

Quando si tratti di scuole elementari, secondarie o normali, la relazione suddetta dovrà essere accompagnata da una statitica, relativa ull'ultimo quinquennio, degli alunni iscritti e frequentanti le scuole cui s'intende di provvedere, divisi per classe, per anno scolastico e, se occorre, anche per sesso.

Art. 4. Il progetto, di che al capoverso *c* dell'articolo precedente, deve essere redatto da un ingegnere o da un architetto, e comprendere la relazione, i disegni, la stima dei lavori e le condizioni di esecuzione.

La relazione indicherà le esigenze tecniche ed igieniche cui deve soddisfare il nuovo edifizio, i criteri che hanno consigliato la scelta della località, le condizioni del sottosuolo, le ragioni che giustificano la disposizione relativa dei vari locali, l'orientamento e le dimensioni adottate per essi ed infine i materiali da costruzione ed i sistemi costruttivi che furono preferiti nel progetto.

I disegni, nella scala di 1:100 per le figure d'insieme e di 1:10, ed all'occorrenza anche in scala maggiore, per quelle dei particolari, comprenderanno piante, sezioni, prospetti e particolari, che rappresentino l'edifizio in ogni sua parte. Nel caso di adattamenti di vecchi edifizi, i disegni dovranno anche rappresentare il fabbricato nello stato in cui si trova attualmente. Una pianta, nella scala di 1:1000, della località scelta per la costruzione del nuovo edifizio o di quella dove sta il fabbricato da restaurare, da ampliare o da adattare, ne indicherà la posizione, l'orientamento, le strade e le proprietà confinanti; infine, per le scuole elementari e gli asili di infanzia, una topografia dell'abitato dovrà indicare, con tinteggiature diverse, la zona dell'abitato stesso cui serve l'edifizio scolastico, la località ove questo sta o deve sorgere e il cimitero (1).

La stima dei lavori sarà fatta, mediante il computo metrico, l'elenco dei prezzi e il calcolo estimativo, secondo le norme in vigore per le altre opere di ordine pubblico.

Le condizioni di esecuzione, coi relativi capitolati d'oneri, saranno desunte dalla relazione, in modo che assicurino la migliore riuscita dell'opera.

Art. 5. Il prefetto sottopone tali domande di mutuo all'esame del R. provveditore agli studi e dell'ingegnere capo del Genio civile della Provincia, i quali rispettivamente dovranno dare il proprio parere ragionato, nei riguardi didattici ed educativi il primo e in quelli tecnico-economici il secondo, dichiarando se il luogo prescelto e l'edi-

(1) Questa topografia potrà essere una carta del R. Istituto geografico militare nella scala di 1 : 25.000 o 1 : 50,000 (costo L. 0,50).

ficio che si può costruire, ampliare o restaurare rispondano veramente allo scopo.

In casi speciali o quando vi siano dei dubbi gravi che le condizioni igieniche prescritte non siano soddisfatte dalla scelta della località o dal progetto, il prefetto potrà richiedere anche l'avviso del medico provinciale.

Art. 6. Il prefetto trasmette la domanda al Ministero della pubblica istruzione, unendovi, oltre i documenti indicati negli articoli 3 e 4:

a) le relazioni del R. provveditore agli studi, dell'ingegnere capo del Genio civile ed eventualmente del medico provinciale;

b) una sua attestazione con la quale sia dichiarato che la sovrimposta inscritta in bilancio è nel limite legale dei 50 centesimi della imposta principale erariale e che, senza bisogno di aumentare la sovrimposta stessa, la tangente correlativa all'annualità di ammortamento del prestito può essere delegata alla Cassa dei depositi e prestiti; ovvero, quando vi sia eccedenza, che entro il limite legale stesso vi è libero margine per la occorrente delegazione alla Cassa.

Ove, per l'ammortamento del prestito, debbasi dal Comune aumentare l'attuale sovrimposta, pur restando nel limite legale, o eccedere questo limite o mantenere o aumentare l'eccedenza, occorrerà l'autorizzazione della Giunta provinciale amministrativa, estensiva a tutto il periodo d'ammortamento del prestito, tenendo conto della iscrizione in bilancio delle tasse locali obbligatorie ai sensi dell'art. 284 della legge comunale e provinciale.

Trattandosi di Provincie, l'autorizzazione dovrà essere data con decreto reale, sentito il Consiglio di Stato;

c) un rapporto particolareggiato sulle condizioni locali, di che all'articolo 4 della legge, con tutte quelle osservazioni che stimerà opportune.

Art. 7. I progetti e i documenti suddetti saranno esaminati dall'ufficio tecnico speciale esistente presso il Ministero della pubblica istruzione, il quale dovrà verificare se furono osservate le norme stabilite nelle istruzioni annesse al presente regolamento, e, occorrendo, indicare agli enti interessati le modificazioni da introdurre nel progetto perchè possa essere approvato.

Per evitare le spese e le perdite di tempo che sarebbero causate da tali modificazioni, i Comuni e le Provincie potranno preventivamente richiedere ed ottenere gratuitamente dal Ministero della pubblica istruzione, per ogni caso particolare, uno o più tipi planimetrici, che soddisfino ai bisogni scolastici cui s'intende di provvedere e alle norme suddette, i quali tipi potranno servire di guida all'ingegnere incaricato della composizione del progetto.

La richiesta di detti tipi planimetrici deve essere accompagnata dalla statistica degli alunni (art. 3, *d*), dalla pianta della località e dalla topografia dell'abitato (art. 4), e da una breve relazione nella quale siano date tutte quelle notizie che giovino perchè col tipo richiesto si possa soddisfare, nel miglior modo, ai bisogni scolastici suaccennati.

Art. 8. Il ministro della pubblica istruzione, esaminate le domande inviategli dal prefetto, autorizza con decreto il Comune o la Provincia a contrarre il mutuo colla Cassa dei depositi e prestiti e trasmette a questa le relative domande affinchè ne promuova la Sovrana concessione.

Nel decreto suddetto, al quale debbono essere uniti i documenti indicati nei capoversi *a* e *b* dell'art. 3 e l'attestazione di che al comma *b* dell'art. 6. sarà determinata la durata del prestito e la quota annua costante che sarà pagata dal Ministero per completare la differenza fra l'interesse normale e quello del 2 %, il quale interesse normale, unitamente alla quota di capitale per la graduale estinzione del prestito stesso, dovrà essere pagato direttamente dai Comuni o dalle Provincie alla Cassa dei depositi e prestiti, giusta le norme che regolano l'amministrazione.

Art. 9. Il pagamento del prestito, in varie rate, ciascuna non inferiore ad un decimo della somma mutuata, è fatto dalla Cassa dei depositi e prestiti in seguito ad autorizzazione del Ministero della pubblica istruzione, al quale dovranno essere dirette le domande relative da prodursi poscia alla Cassa suddetta.

L'autorizzazione per il pagamento della prima rata, non superiore ad un decimo della somma concessa a mutuo, sarà data in seguito ad una dichiarazione del prefetto, dalla quale risulti che il contratto di appalto dei lavori fu debitamente approvato.

L'autorizzazione al pagamento delle rate successive sarà data a seconda delle risultanze di un regolare stato di avanzamento dei lavori, verificato dal locale ufficio del Genio civile, il quale deve anche attestare se i lavori procedono in conformità o meno del progetto approvato.

Per l'ultima rata, non inferiore a due decimi, l'autorizzazione sarà data a lavori ultimati e collaudati dal Genio civile e secondo le risultanze del conto finale di tutti i lavori e dei documenti comprovanti le altre spese relative alla costruzione, all'ampliamento o al restauro dell'edifizio scolastico, come quelle di progetto, di direzione ed assistenza dei lavori e quelle d'acquisto dell'area o del vecchio fabbricato adattato per uso scolastico, ecc. — Gli stati d'avanzamento dei lavori, il conto finale e i documenti comprovanti le spese suddette,

potranno essere trasmessi al Ministero in copia semplice, purchè autentica.

Prima di iniziare il pagamento rateale del prestito, dovranno dalla Prefettura essere trasmessi alla Cassa dei depositi e prestiti i seguenti documenti:

a) la deliberazione d'accettazione del prestito, approvata dalla Giunta provinciale amministrativa;

b) le delegazioni sulla sovraimposta in corrispondenza alle annualità del prestito;

c) la bolletta del ricevitore del registro comprovante l'effettuato pagamento della tassa di concessione governativa.

Art. 10. Tutte le modificazioni al progetto, che si rendessero necessarie durante l'esecuzione dei lavori, dovranno essere preventivamente approvate dal Ministero della pubblica istruzione, quando si riferiscono a cambiamenti dell'area scelta o dell'orientamento dell'edificio, alla ubicazione, all'aumento o alla diminuzione dei locali scolastici, alle variazioni nelle dimensioni di essi o delle finestre che li illuminano, ed in generale a tutte quelle modificazioni che in un modo qualunque fossero in opposizione con le istruzioni annesse al presente regolamento.

Art. 11. Sarà negata l'autorizzazione del Ministero al pagamento di qualunque rata del prestito, quando risulti che l'edifizio non è costruito secondo il progetto approvato. In questo caso, come in quello preveduto dal secondo comma dell'art. 5 della legge, qualora il Comune o la Provincia, cui fu concesso il prestito di favore, richiamati all'osservanza degli obblighi assunti, non li adempiano, sarà, con decreto ministeriale, revocato il concorso governativo, e si dovranno restituire, nel più breve termine di tempo, le quote d'interesse che il Ministero avesse già pagate.

Art. 12. L'ammortamento dei prestiti decorre dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello nel quale ha luogo la somministrazione della prima rata.

Sulle somme che si pagano nell'anno anteriore a quello nel quale comincia l'ammortamento, la Cassa dei depositi e prestiti trattiene gl'interessi dal giorno del rilascio dei mandati fino al 31 dicembre dell'anno stesso, diminuiti del relativo sconto.

Sulle somme che non risulteranno somministrate durante il periodo dell'ammortamento, la Cassa liquiderà in fine dell'anno, e rimborserà al mutuatario, gl'interessi che non le sono dovuti.

La quota del concorso governativo, di che al secondo comma dell'art. 8, sarà versata integralmente nel luglio di ciascun anno dal Ministero dell'istruzione pubblica alla Cassa dei depositi e prestiti, la quale, alla sua volta, la pagherà ai singoli mutuatari.

Fino a che il prestito non sia somministrato per intero, sono annualmente liquidati dalla Cassa dei depositi e prestiti gli interessi dovuti dal Ministero sulle somme effettivamente pagate.

Art. 13. Ogni volta che si proponga l'ampliamento od il restauro di un edificio o parte di un edificio a scopo scolastico, devesi prendere sempre in attenta considerazione la questione se la spesa del proposto ampliamento o restauro, di fronte al risultato pratico che se ne può ottenere, sia da preferirsi a quella cui si andrebbe incontro con la costruzione di un edificio apposito in località più conveniente, e con l'opportunità di un adattamento più conforme alle esigenze tecniche, igieniche e didattiche.

Nell'ammettere tali ampliamenti o restauri, e nell'eseguire i relativi progetti, si deve, per quanto è possibile, aver di mira le norme stabilite nelle annesse Istruzioni per la natura della località e del terreno, e per tutti i particolari della costruzione degli edifizi.

Art. 14. Quando avvenga che gli edifizi costruiti, ampliati o restaurati per mezzo di prestiti di favore regolati dalla legge, siano destinati ad uso diverso da quello per il quale il prestito fu concesso, il prefetto dovrà immediatamente avvisarne il Ministero, perchè, a termini dell'art. 5 della legge, possa applicare le disposizioni contenute nel precedente articolo 11.

Art. 15. Nell'emanare i decreti di che al precedente articolo 8, il Ministero, per gli asili dell'infanzia e per le scuole elementari in generale, si conformerà alle tassative disposizioni dell'art. 4 della legge; per gli edifizi delle scuole elementari rurali, a parità di condizioni, preferirà quelli ai quali sia permanentemente assicurato l'uso di un campo per le esercitazioni pratiche di agricoltura e quelli che comprenderanno alloggi convenienti da cedersi gratuitamente ai maestri.

L'obbligo di cedere gratuitamente gli alloggi ai maestri dovrà risultare da formale deliberazione del Consiglio comunale, regolarmente approvata.

(*Si omettono le Istruzioni annesse al regolamento*).

198. *Legge 8 febbraio 1900, n. 50, sulla concessione di prestiti ai Comuni per esecuzione di opere d'igiene.*

Art. 1. Al fine di provvedere alle opere riguardanti la pubblica igiene, la Cassa depositi e prestiti è autorizzata a concedere, sino al 30 giugno 1905, ai Comuni del Regno al disotto di 10 mila abitanti, secondo il censimento del 1881, mutui estinguibili in un periodo di tempo non eccedente i 35 anni e all'interesse del 3 per cento. — Ogni singolo prestito ad interesse ridotto non potrà eccedere la somma

di lire 20 mila, e sarà accordato secondo le norme vigenti, in seguito a preliminare decreto del Ministero dell'interno. — La somma annuale dei prestiti non potrà eccedere i 3 milioni.

Art. 2. I Comuni dovranno estinguere i debiti così creati e pagarne l'interesse in rate annue eguali, calcolate in ragione del tempo concordato per l'ammortamento, osservate tutte le altre condizioni prescritte dalle vigenti leggi organiche della Cassa dei depositi e prestiti.

Lo Stato corrisponderà alla Cassa la differenza fra l'interesse posto a carico dei Comuni e quello normale stabilito pei prestiti.

L'onere del Governo per la concessione dei mutui ad interesse ridotto, che si faranno in ciascun anno ai termini dell'art. 1, non potrà eccedere lire 50 mila.

La somma che risulterà a debito dello Stato sarà iscritta nel bilancio del Ministero dell'interno.

Art. 3 (1). I Comuni del Regno che abbiano una popolazione non maggiore di 20 mila abitanti, secondo il censimento del 1881, od i loro consorzi, potranno ottenere un concorso da parte dello Stato per la esecuzione di opere riguardanti la provvista di acque potabili. Tale concessione sarà fatta ancorchè i Comuni ed i loro consorzi siensi procurati i capitali occorrenti per tali opere indipendentemente dalla Cassa depositi e prestiti; con obbligo, per altro, di estinguere i debiti così contratti e di pagarne gli interessi in rate eguali, calcolate in ragione del tempo accordato per l'ammortamento.

Il concorso dello Stato, da concedersi per decreto reale, promosso dai ministri dell'interno e del tesoro, verrà stabilito in una quota di interesse annuo, in misura non superiore all'uno e mezzo per cento,

---

(1) *Legge 28 dicembre 1902, n. 506.*

Art. 1. « Il concorso dello Stato di cui all'art. 3 della legge 8 febbraio 1900, n. 50, potrà essere assegnato ai Comuni, anche eccedenti i 20.000 abitanti, ma non oltre i 50.000, in base all'ultimo censimento, i quali intraprenderanno la esecuzione di opere riguardanti la provvista di acque potabili dopo la promulgazione della presente legge.

« Per i Comuni, la cui sovrimposta sia insufficiente a garantire i prestiti, potrà la Cassa dei depositi e prestiti accettare, per la somma necessaria a integrare le rispettive annualità, una corrispondente delegazione della sovrimposta provinciale ».

Art. 2. « L'onere dello Stato in ciascun esercizio è fissato, per questo concorso, in base a lire 30.000, il qual fondo sarà stanziato nel bilancio del Ministero dell'interno, congiuntamente all'altro indicato nell'art. 4 della precitata legge.

« I due fondi saranno tenuti nella loro gestione separati: però, se si rendesse disponibile a fine di esercizio un avanzo in uno di detti fondi, andrà in aumento dell'altro e potrà essere impiegato a favore delle domande che rimanessero da soddisfarsi ».

sulle somme che, entro i limiti del progetto presentato al Governo per ottenere il concorso, risulteranno effettivamente impiegate nella esecuzione delle opere strettamente necessarie. Il concorso potrà concedersi per un periodo di tempo non maggiore di 35 anni.

Le opere di cui sopra verranno collaudate secondo le norme stabilite dalla legge 25 marzo 1865, n. 2248, sulle opere pubbliche, ed il pagamento della prima quota d'interesse annuo sarà fatto dallo Stato un anno dopo la data del collaudo.

Art. 4. L'onere dello Stato per i concorsi che si concederanno in ciascun esercizio non potrà eccedere la somma di lire 50.000.

199. *Regolamento per l'esecuzione della legge 8 febbraio 1900, n. 50, sui prestiti per costruzione di opere riguardanti la pubblica igiene, approvato con R. Decreto 10 febbraio 1901, n. 76.*

Art. 1. Sono considerate opere riguardanti la pubblica igiene, per le quali i Comuni possono chiedere l'applicazione dell'art. 1 della legge 8 febbraio 1900, n. 50, quelle relative alle acque potabili, alle fognature, ai lavatoi pubblici, ai locali d'isolamento per le malattie infettive, ai pubblici macelli, ai cimiteri, e tutte le altre in genere che abbiano lo scopo diretto del risanamento dei luoghi abitati.

Art. 2. La domanda dei Comuni pel conseguimento del prestito deve essere diretta alla Cassa depositi e prestiti, e presentata, per mezzo della Prefettura, al Ministero dell'interno, coi seguenti documenti:

a) relazione, corredata del parere dell'Ufficio sanitario comunale, sulle condizioni igieniche e sui bisogni del Comune, rispetto alle opere di cui all'art. 1, coll'indicazione dei motivi per i quali a tutte le altre opere si deve preferire quella per cui è richiesto il mutuo;

b) copia della deliberazione del Consiglio comunale, presa conforme all'art. 162 della legge comunale e provinciale, che dovrà determinare l'oggetto del prestito all'interesse del 3 per cento, il suo ammontare non superiore alle lire 20.000, il periodo dell'ammortizzazione non eccedente i 35 anni, e l'annualità pel servizio del prestito da garantirsi con delegazione della sovrimposta sui terreni e fabbricati;

c) due copie del progetto (relazione, disegni, perizia, capitolato) dell'opera da eseguire, accompagnate dal parere dell'ufficiale sanitario comunale. Una di dette copie deve essere regolarizzata agli effetti della legge sul registro e bollo;

d) un prospetto dimostrativo dello stato finanziario del Comune ed un esemplare del suo bilancio corrente e dell'ultimo conto consuntivo approvato, autenticati dal prefetto, l'attestazione del prefetto che il Comune può disporre, a favore della Cassa dei depositi e prestiti, della quota di sovrimposta necessaria per l'ammortizzazione del mutuo,

nonchè la dichiarazione che il totale degli interessi dovuti per mutui già contratti, aggiunto agli interessi del mutuo da contrarsi, non eccede il limite stabilito dall'art. 6 della legge.

Art. 3. Le domande di mutuo, documentate a norma del precedente articolo, previo esame dell'Ufficio del Genio civile, che munirà di visto il progetto, e col parere motivato del Consiglio sanitario della Provincia, saranno dal prefetto sottoposte alla Giunta provinciale amministrativa, agli effetti dell'art. 237 della legge comunale e provinciale, ed anche per decidere, occorrendo, sulla domanda di eccedenza o di aumento della sovrimposta sulla misura normale e per tutto il periodo dell'ammortamento.

Le domande stesse saranno quindi inviate al Ministero dell'interno, che emetterà il decreto di cui all'art. 1 della legge.

Art. 4. La somministrazione del prestito si farà sulla domanda del sindaco, vistata dal prefetto, ed in rate proporzionali ai lavori eseguiti. L'ultima rata, però, sarà pagata quando dal visto del prefetto risulti che i lavori furono compiuti e regolarmente collaudati con le norme stabilite dalla legge 25 marzo 1865, n. 2248.

Sarà in facoltà del Ministero dell'interno far assistere alla visita di collaudo un suo rappresentante.

Le spese di assistenza e di collaudo sono a carico del Comune.

Art. 5. Per ottenere il concorso dello Stato, secondo le disposizioni e nei limiti dell'art. 3 della legge, i Comuni e i loro consorzi, i quali si trovino nelle condizioni ivi indicate e che, posteriormente all'attuazione della legge stessa, intendano intraprendere l'esecuzione di opere riguardanti la provvista d'acque potabili, devono presentarne domanda, per mezzo della Prefettura, al Ministero dell'interno, coi seguenti documenti:

a) relazione, corredata del parere dell'ufficiale sanitario comunale, sulle condizioni dell'acqua potabile, sul sistema di fornitura di essa, al momento in cui è fatta la domanda, e sulla necessità delle nuove opere;

b) copia della deliberazione presa, conforme all'art. 162 della legge comunale, con la quale fu stabilita l'esecuzione dell'opera, approvato il progetto e la spesa, e furono determinati i mezzi per sopperirvi;

c) il titolo di concessione o di proprietà dell'acqua, o il compromesso ed altri atti compiuti o in corso per l'acquisto o pel godimento di essa;

d) la relazione tecnico-igienica sulla qualità e quantità dell'acqua da provvedersi, corredata delle analisi chimica e batteriologica, eseguite in un laboratorio governativo o municipale.

Se si tratti di condutture da sorgenti, si richiedono inoltre la descrizione del bacino imbrifero, i dati sulla massima e minima portata delle sorgenti e sulle variazioni di temperatura dell'acqua in confronto

di quella atmosferica, i risultati dell'indagine per assicurare che l'acqua si mantenga costantemente limpida, anche dopo le pioggie, e quanto altro possa concorrere a far meglio conoscere le condizioni di potabilità delle sorgenti.

Nei casi invece in cui la derivazione non si faccia da sorgenti (sottosuolo, fiumi, laghi naturali e artificiali, ecc.), si richiede una descrizione particolareggiata di tutte le condizioni locali permanenti o temporanee, superficiali o sotterranee, vicine o lontane, le quali possano avere un'azione sulla purezza dell'acqua, in modo che ne possa emergere un criterio sicuro sulla sua potabilità e sulla scelta eventuale dei mezzi di risanamento;

e) i documenti di cui alle lettere *c*, *d* del precedente art. 2;

f) il parere del Consiglio provinciale sanitario e l'atto di approvazione della Giunta provinciale amministrativa;

g) la domanda alla Cassa dei depositi e prestiti, quando il mutuo si richieda a tale istituto, od altrimenti il contratto o compromesso stipulati con altri enti o con privati. In ogni caso, nei contratti o compromessi dovrà essere sempre determinatamente stabilito l'obbligo di estinguere il debito e di pagarne gl'interessi in rate uguali, calcolate in ragione del tempo per l'ammortamento.

Art. 6. La concessione del concorso è accordata con decreto reale, sulla proposta dei ministri dell'interno e del tesoro.

Nel decreto deve essere determinata la quota d'interesse annuo a cui si limita il concorso dello Stato, e la durata di esso.

Art. 7. I Comuni e consorzi di Comuni, appena compiuta l'opera per la quale hanno ottenuto il concorso, ne daranno avviso per mezzo della Prefettura al Ministero dell'interno. Il Ministero provvederà all'invio sopra luogo d'un ingegnere del Genio civile, aggiungendovi eventualmente un suo rappresentante, a spese del Comune o del consorzio, per determinare, anche in contraddittorio d'un rappresentante dell'ente interessato, se le opere eseguite corrispondano al progetto d'arte, e per stabilire quali somme, entro i limiti del progetto presentato per ottenere il concorso dello Stato, risultino effettivamente impiegate nell'esecuzione delle opere strettamente necessarie.

Dell'adempimento di quanto sopra sarà fatto constare con apposito processo verbale di collaudazione.

Art. 8. Quando non trattasi di mutuo ad interesse ridotto, il Ministero dell'interno, sentito quello del tesoro, provvederà alla emissione del decreto di liquidazione della rata annua sul concorso dello Stato, che sarà corrisposta al Comune o consorzio a mezzo della Prefettura, nei limiti di che all'art. 3 della legge e di quelli stabiliti nel decreto reale di concessione.

Art. 9. I Comuni che intenderanno godere dei benefici di cui all'articolo 7 della legge, oltre ai documenti indicati agli art. 2 e 5 del presente regolamento, dovranno unire la prova dei provvedimenti in corso colla Cassa dei depositi e prestiti.

Art. 10. I Comuni o consorzi di Comuni che, ottenuto il mutuo od il concorso dello Stato, ritardassero oltre un anno l'inizio dei lavori, senza giustificati motivi, ovvero se, avendoli iniziati, ne trascurassero la continuazione, potranno, previa diffida, essere dichiarati decaduti dall'ottenuta concessione di favore, per decreto reale, su proposta dei ministri dell'interno e del tesoro. Di tale decadenza sarà tosto data comunicazione alla Cassa dei depositi e prestiti.

In tal caso però, e per quanto riguarda i mutui concessi all'interesse del tre per cento, in base all'articolo 1 della legge, dei quali siasi già incominciata la somministrazione, la Cassa dei depositi e prestiti avrà diritto di sospendere il pagamento della residua parte di mutuo non ancora versato, ed intanto il Ministero dell'interno le continuerà a corrispondere la quota di concorso per la parte di mutuo somministrata, salvo rivalsa a favore dello Stato a carico del Comune o consorzio mutuatari.

Art. 11. I provvedimenti di cui agli art. 1 e 3 della legge saranno fatti ogni trimestre sulla base delle domande presentate e riconosciute ammissibili. I Comuni, per i quali non fu provveduto, non sono esclusi da ulteriori concorsi.

Art. 12. Indipendentemente dalla sorveglianza che potrà essere stabilita dagli enti interessati, le opere saranno invigilate e, occorrendo, visitate per conto del Ministero dell'interno da un ingegnere od altro funzionario che sarà destinato caso per caso. — A tale oggetto un esemplare del progetto dovrà conservarsi al Ministero dell'interno.

200. *Legge 19 maggio 1904, n. 175, sulla concessione e trasformazione di prestiti agli enti locali del Mezzogiorno.*

Art. 1. La Cassa dei depositi e prestiti e la Sezione autonoma di credito comunale e provinciale istituita presso la Cassa stessa sono autorizzate a fare prestiti alle Provincie e ai Comuni di Abruzzo e Molise, Campania, Puglia, Basilicata e Calabria, l'una in contanti alle condizioni dell'articolo 4 della legge 17 maggio 1900, n. 173 (1), e l'altra mediante emissione di cartelle, alle condizioni della legge 24 dicembre 1896, n. 551 (2), modificata colla presente, per riscatto di debiti contratti a tutto il 1903.

---

(1) Vedi n. 193.
(2) Vedi n. 190.

I prestiti sono di due tipi:

a) ad annualità costante comprensiva degli interessi e del rimborso;

b) ad annualità decrescente comprensiva del rimborso in somma costante e di interessi degressivi.

Le operazioni riguardanti uno stesso ente possono essere effettuate sotto una sola o sotto ambedue le forme. Dovrà applicarsi, a giudizio della Commissione reale istituita colla legge del 17 maggio 1900, n. 173, il sistema dell'annualità decrescente quando la potenzialità finanziaria o economica del Comune o della Provincia lo consenta. Queste disposizioni sono estese alle nuove operazioni demandate, per altre leggi sulla materia, alla Cassa depositi e prestiti e alla Sezione autonoma.

Art. 2. Le annualità dei prestiti indicati nel precedente articolo, ammortizzabili in un periodo che, in caso di provata necessità, può estendersi sino a 50 anni, sono garantite con delegazioni sulla sovrimposta fondiaria e sugli altri proventi indicati nell'art. 2 della suddetta legge 17 maggio 1900, n. 173.

Allorquando l'aliquota della sovrimposta comunale raggiunga o superi quella media dei Comuni del Regno e, insieme alle altre garanzie ammesse dall'art. 2 della legge 17 maggio 1900, n. 173, non basti a cuoprire le annualità dei prestiti autorizzati colla presente legge, le relative delegazioni a garanzia potranno essere tratte, per la parte eccedente la sovrimposta disponibile portata a quel limite, anche sul provento del dazio consumo ai sensi del secondo comma dell'art. 2 dell'allegato *A* alla legge 24 dicembre 1896, n. 551 (1), e purchè non ne derivi inasprimento nè di tariffa, nè di numero delle voci.

Dal computo della media biennale del dazio sarà escluso il provento eventuale di quello sui farinacei abolito colla legge 23 gennaio 1902, n. 25.

Le annualità dei prestiti a cartelle, calcolate a un interesse eguale a quello delle cartelle da emettersi, sono aumentate soltanto di centesimi 15, qualora si tratti di prestiti ad annualità costante, e di cent. 10, qualora si tratti di prestiti ad annualità decrescente per ogni cento lire del capitale che rimane a mutuo, a titolo di compenso per le spese di amministrazione.

Art. 3. Alle cartelle da emettersi tanto ai fini della presente legge come a quello delle precedenti e ai corrispondenti mutui, è applicabile l'art. 12 della legge 24 aprile 1898, n. 132 (2).

---

1) Vedi pag. 94.
2) Vedi n. 191.

Art. 4. Agli enti suddetti e alle stesse condizioni, la Cassa depositi e prestiti e la Sezione autonoma di credito comunale e provinciale sono autorizzate:

a) a trasformare, con effetto dal 1° gennaio 1904, i prestiti concessi dalla Cassa depositi a tutto il 31 dicembre 1903, eccettuati quelli per i quali i mutuatari pagano un interesse inferiore al 4 per cento, tenuto conto del concorso governativo;

b) a fare prestiti nuovi per l'esecuzione di opere pubbliche debitamente autorizzate.

I prestiti contemplati nel presente articolo e nei precedenti sono, in una o più volte, secondo il bisogno, somministrati agli enti mutuatari col concorso e la vigilanza del prefetto, in base ai cui ordinativi la Cassa depositi e la Sezione di credito rilasciano i rispettivi mandati.

Art. 5. Per accertare i debiti da riscattare, per riconoscere la necessità della trasformazione dei mutui con la Cassa depositi, delle opere pubbliche da eseguire e dei prestiti da concedere, nonchè per le transazioni coi creditori e per le funzioni di tutela della Commissione reale per il credito comunale e provinciale, si applicano le disposizioni della legge 17 maggio 1900, n. 173.

Alla detta Commissione sono aggiunti, per la trattazione di tutti gli affari di sua competenza, tre funzionari del Ministero del tesoro, di cui uno in rappresentanza della Cassa dei depositi e prestiti.

La Commissione, nell'esercizio dei poteri ad essa attribuiti, deve valersi, nella cerchia delle rispettive attribuzioni, dell'opera dei prefetti e delle Giunte provinciali amministrative e sentirne il parere.

Art. 6. Le Provincie e i Comuni, i quali non abbiano ancora ecceduto il limite legale della sovrimposta ed abbiano tuttavia sospeso i pagamenti, non possono essere considerati insolventi se non quando, dopo avere esaurito la loro potenzialità contributiva, essi siano nullameno nella impossibilità di adempiere le proprie obbligazioni.

I prestiti contratti con la Cassa depositi e prestiti da enti divenuti insolventi, i quali in via di eccezione sono ammessi a riscatto dal capoverso dell'art. 4 della legge 17 maggio 1900, n. 173, non potranno mai essere ridotti per transazione.

Art. 7. Le cartelle di credito comunale e provinciale emesse in forza delle leggi 24 dicembre 1896, n. 551, 27 giugno 1897, n. 227, 24 aprile 1898, n. 132, e della presente, sono rappresentate, oltre che da titoli al portatore, anche da titoli nominativi, i quali possono essere emessi per un numero indefinito di cartelle.

Art. 8. (*Riguarda unicamente il Comune di Palermo*).

Art. 164 (Legge 26 luglio 1868; Testo unico, legge comunale 10 febbraio 1889, art. 147; legge 23 luglio 1894, n. 340). — **Potranno i Comuni nel caso d'insufficienza delle rendite loro, nei limiti ed in conformità delle leggi:**

1° istituire dazi da riscuotersi per esercizio o per abbonamento sui commestibili e sulle bevande non colpite da dazi governativi, sui foraggi, sui combustibili, sui materiali da costruzioni ed altre materie di consumo locale di natura analoga ai generi suindicati, escluso però sempre ogni divieto ed onere sul transito immediato, salvo il determinare la via di passaggio nell'interno del capoluogo, o di vietarlo quando esistano comode vie di circonvallazione;

2° imporre una sopratassa sui generi colpiti dal dazio di consumo a pro dello Stato, nei limiti stabiliti dalle leggi speciali;

3° istituire la tassa di esercizio e rivendita di generi non riservati al monopolio dello Stato, la tassa di famiglia o focatico, quella sulle vetture pubbliche, sulle private, sui domestici, sul valore locativo delle abitazioni e loro dipendenze, sulle fotografie e sulle insegne, sul bestiame, sulle bestie da tiro, da sella e da soma, e sui cani che non sono esclusivamente destinati alla custodia degli edifici rurali o del gregge.

I regolamenti per l'applicazione delle tasse di famiglia o di focatico e sul bestiame sono deliberati per ciascuna Provincia dalla Giunta provinciale amministrativa ed approvati con Decreto Reale, sentito il Consiglio di Stato a sensi della legge 26 luglio 1868, n. 4513;

4° esercitare direttamente o dare in appalto l'esercizio con privativa del diritto di peso pubblico, della misura pubblica dei cereali e del vino, e la privativa di affittare banchi pubblici in occasione di fiera e mercato, purchè tutti questi diritti non vestano carattere coattivo;

5° imporre una tassa per la occupazione di spazi ed aree pubbliche, con che sia unicamente ragguagliata alla estensione del terreno occupato ed alla importanza della posizione;

6° fare sovrimposte alle contribuzioni dirette sui terreni e sui fabbricati a' termini degli articoli 284, 285 e 286.

SOMMARIO. — § 1. Nozioni generali sull'art. 164 — Legislazione estera e legislazione italiana sul diritto tributario comunale. — § 2. Considerazioni generali sul diritto tributario comunale italiano. — § 3. Dazio di consumo comunale. — § 4. Tasse comunali. — § 5. Privative comunali. — § 6. Sovrimposte comunali.

§ 1. — Nozioni generali sull'art 164. Legislazione estera e legislazione italiana sul diritto tributario comunale.

201. L'ordinamento finanziario dei Comuni e delle Provincie, e sua influenza sulla condizione finanziaria dello Stato. — 202. L'art. 164 e la legislazione tributaria dei comuni. — 203. Teoria e pratica dei tributi locali. — 204. Legislazione comparata. — 205-206-207-208. Inghilterra. — 209. Francia. — 210-211. Belgio. — 212-213. Prussia. — 214. Baviera. — 215. Austria. — 216. Olanda. — 217. Svizzera. — 218. Spagna. — 219. Portogallo. — 220. Il problema dell'ordinamento dei tributi comunali in Italia. — 221-222. La legge comunale del 1865 e decreti legislativi del 28 giugno 1866. — 223. Le leggi 28 maggio 1867 e 17 e 26 luglio 1868. — 224. Le leggi 11 agosto 1870 e 14 giugno 1874. — 225. Effetto delle precedenti leggi sulle finanze comunali. — 226. Il progetto del 1875 sulle imposte dirette comunali e sulle quote di concorso a favore delle Provincie. — 227. Il progetto Minghetti del 1875 e i progetti Magliani del 1879 e 1887. — 228. La legge sulla perequazione dell'imposta fondiaria del 1° marzo 1886 e la legge 23 luglio 1892. — 229. La legge 22 luglio 1894. — 230. Leggi sul dazio di consumo. — 231. Quadro riassuntivo del sistema dei mezzi finanziari comunali.

201. Nel dare principio al commento di questo importante articolo, una prima considerazione si presenta, che non sarà certamente sfuggita ai nostri lettori: ed è che fra gli elementi costitutivi del problema finanziario che travaglia il nostro paese, ha una parte preponderante l'ordinamento tributario delle Provincie e dei Comuni: e chiunque conosce le condizioni reali delle finanze locali sa che il disagio economico cui ci ha condotti il disagio finanziario, è in grandissima parte dovuto agli aggravi che Provincie e Comuni fanno pesare sui contribuenti. Sarà vano sperare un ritorno ad un bilancio normale per lo Stato, ad un rialzo efficace dell'economia nazionale, finchè non si sia rigorosamente provveduto al riordinamento dei tributi locali. *Periculum est in mora:* un ulteriore ritardo renderà più grave e di più difficile guarigione il male che tormenta la nostra vita economica ed amministrativa, e che è già causa di violente perturbazioni dell'ordine pubblico e anche di pericolo per le istituzioni nazionali.

202. L'art. 164 costituisce il sistema tributario dei Comuni = ma alle disposizioni in esso contenute altre si connettono, cu sarà fatto più oltre opportuno riferimento.

203. È còmpito della scienza delle finanze lo esaminare quale debba essere il più razionale ordinamento dei tributi locali. Ed in questo esame il punto principale, scrive il Wagner (1), consiste nel determinare teoricamente e praticamente, e secondo i diversi oggetti, quale debba essere il campo dell'attività dei corpi locali tra di loro e di fronte alla sfera di azione dello Stato; devesi quindi dedurne a quali esigenze debbano soddisfare i diversi enti economici, onde potere così stabilire quali mezzi siano teoricamente e praticamente convenienti per coprire le relative spese e come fonti di entrata per gli enti stessi; col che si viene a determinare il *sistema tributario* dei diversi enti, dello Stato e dei corpi locali. Intorno a quest'ultimo punto, alla questione delle imposte, si aggirano principalmente anche al presente i problemi finanziari pratici di codesta materia. Essi si accentuano poi in particolar modo nella quistione se il sistema delle imposte dirette governative debba anche servire di base al sistema tributario dei corpi locali sotto forma di *centesimi addizionali*, oppure se, con più ragione, secondo la diversità dei servizi che lo Stato e codesti corpi locali debbono prestare, e secondo la loro natura economica, anche il loro sistema tributario debba avere, almeno in parte, un carattere speciale.

204. A noi spetta solamente il còmpito di illustrare le disposizioni della legge positiva, lasciando ai cultori delle scienze economiche e finanziarie l'esame delle quistioni dottrinali cui dà luogo l'importante materia. Sarà però utile premessa dell'esame della legge italiana il dare un cenno, il più sintetico che sia possibile, dell'ordinamento dei tributi locali nei principali Stati d'Europa.

205. INGHILTERRA. — Carattere particolare della finanza inglese è questo: che le imposte dello Stato si basano quasi esclusivamente sul reddito mobiliare e sul consumo, mentre

(1) WAGNER, *Scienza delle finanze*, § 13 e segg. (trad. di MAGGIORINO FERRARIS e GIOVANNI BISTOLFI) — *Biblioteca dell'Economista*, dell'Unione Tipografico Editrice Torinese, vol. X, parte II, serie I).

le imposte locali colpiscono principalmente la proprietà fondiaria. La tassa fondiaria fu dichiarata riscattabile sotto Pitt, e se ne operò in gran parte la conversione; ed oggi essa rappresenta poco più che la cinquantesima parte delle entrate del bilancio inglese. Nella finanza locale invece sono poche e scarse le tasse che hanno base diversa dalla fondiaria, e queste rivestono sostanzialmente più il carattere corrispettivo di *diritti* che di vere tasse: come, ad esempio, i corrispettivi che si pagano per l'affitto di posti nei mercati, per l'uso degli ammazzatoi, bagni e lavatoi pubblici, per la distribuzione di acqua, la tassa di ancoraggio nei porti di mare, e qualche altra dello stesso genere.

206. Invece, il sistema delle tasse locali si impernia tutto sulla *poor rate* (tassa pei poveri), la quale è levata sulla proprietà immobiliare, ed è nel tempo stesso base della commisurazione delle tasse della parrocchia, del borgo e della contea. Quindi, come la tassa pei poveri, tutto il sistema tributario dei corpi locali in Inghilterra si fonda sul reddito fondiario. L'imposta dei poveri ha per base il reddito netto annuo delle terre, delle abitazioni, delle miniere, ecc., cioè la proprietà fondiaria. Questa tassa sottentrata, in forza di una legge della regina Elisabetta, alle collette e ai contributi volontari coi quali fino allora si era provvisto all'assistenza dei poveri, è istituita a favore della parrocchia, organo precipuo e caratteristico dell'ordinamento locale inglese, del quale da qualche anno si discute la riforma nel Parlamento britannico. Molte altre tasse, aventi tutte carattere speciale per lo scopo cui sono destinate, o per le autorità che del loro prodotto dispongono, sono le parrocchie autorizzate dalla legge ad imporre, ed hanno tutte, più o meno, la stessa base d'imposizione della *poor rate*. Ma la più parte di esse sono venute in desuetudine. Citeremo, ad esempio, la tassa di sorveglianza o di valutazione (*survey and valutation rate*), la tassa per la spesa delle prigioni (*gaol fees rate*), la tassa dei constabili (*constables rate*), la tassa delle grandi strade (*highways rate*), la tassa d'illuminazione e di guardia (*lighting and watching rate*), la tassa per la chiesa (*church rate*), la tassa pei cimiteri (*burial ground rate*), ecc.

207. La contea ha anch'essa la sua tassa (*county rate*), la quale è ripartita tra tutte le parrocchie della contea, in ragione del reddito totale delle proprietà imponibili in ciascuna di esse; e sono appunto le proprietà imponibili che sopportano la *poor rate* quelle su cui grava anche la tassa della contea. Ma oltre a questa tassa generale, la contea può ricorrere ancora ad altre tasse speciali, cioè la tassa pei manicomi (*county rate for lunatic asylums*), la tassa di polizia (*police rate*), ecc. E lo stesso dicasi dei borghi e delle città. Vi è la tassa generale di borgo (*borough rate*), la quale (come la *county rate*) si ripartisce tra le varie parrocchie che compongono il borgo, e grava sugli stessi cespiti fondiari da cui quella si percepisce: cespiti che, come si è già avvertito, sono gli stessi iscritti nel ruolo per la tassa dei poveri. Ma oltre a questa tassa generale, i borghi possono aver altre tasse speciali, che parimenti pesano sul capitale fondiario, e cioè la tassa di polizia o di sorveglianza, la tassa pei manicomi, la tassa generale di distretto, ecc.

Quindi delle due caratteristiche speciali delle tasse locali inglesi, cioè la specialità e la gravitazione fondiaria, la prima si può dire confusa con la seconda, in quanto che, come è della nostra tassa fondiaria sulla quale si aggiungono, per via di centesimi addizionali, molte altre imposte e contributi, così in quel paese la tassa dei poveri, che grava il capitale fondiario, costituisce il perno di tutte le altre tasse locali. Solo nella metropoli esiste una tassa comunale sul consumo.

208. Le imposte dirette locali non colpendo, secondo quanto fu detto, quella che noi chiameremmo la ricchezza mobile, così si è creduto equo far concorrere lo Stato alle spese locali coi fondi ricavati dalle sue entrate in generale o da entrate speciali. Queste sovvenzioni agli enti locali si indicano comunemente col titolo di *grants-in-aid*, ma in realtà sono di due specie:

a) i sussidi, *grants-in-aid* in senso stretto, che sono sovvenzioni date dallo Stato nella misura che risulta applicando la norma stabilita dalla legge, ma prelevando le somme sul fondo generale costituito da tutte le entrate. Così, per la legge sulla istruzione (*Education Act*) del 18 dicembre 1902, si

pagano, a scopo scolastico, dallo Stato alle autorità locali quattro scellini per ogni allievo delle scuole elementari, più un sussidio addizionale scalare;

b) le rendite assegnate, *assigned revenues*, che sono sovvenzioni date dallo Stato, distribuendole nella misura che risulta dalle norme stabilite dalla legge, ma prelevando le somme sul provento di speciali entrate. Così, alle contee è assegnata una sovvenzione corrispondente a tutto il provento delle tasse di licenza per esercizi pubblici, specialmente per spacci di bevande alcooliche, quattro quinti del totale provento delle sopratasse sullo spirito e la birra, quattro quinti della metà del provento dei *probate duties* (imposta di successione sulla ricchezza mobiliare).

209. Francia. — Il fondamento della finanza comunale in Francia è costituito di due soli cespiti, cioè le sovrimposte ed il dazio di consumo (*octroi*): quest'ultimo però limitato ai soli Comuni maggiori. La sovrimposta comunale grava tutte e quattro le imposte dirette erariali, cioè l'imposta fondiaria, l'imposta sulle porte e finestre, l'imposta mobiliare e quella sulle patenti. Ciascuna di queste sovrimposizioni ha però il massimo stabilito dalla legge. I dazi di consumo sono regolati dal decreto 12 febbraio 1870, cui fanno seguito le tariffe: decreto, che venne modificato con gli altri decreti 23 aprile 1878, 8 dicembre 1882 e 19 giugno 1888. Oltre a questi cespiti principali, i Comuni hanno altri proventi, non aventi però vero carattere d'imposta: tali, ad esempio, il contributo per la manutenzione del selciato e dei marciapiedi, i diritti di pascolo, e via discorrendo. Sono però da notare come vere imposte la partecipazione che i Comuni hanno nella tassa dei permessi di caccia e quella sui cani, più le prestazioni in natura pel mantenimento delle vie rurali e vicinali (1).

Il dipartimento ha (come la Provincia in Italia) solamente i centesimi addizionali sulle quattro contribuzioni dirette, con un massimo più elevato di quello stabilito pel Comune.

---

(1) Son da vedersi in proposito gli articoli 132 e segg. della legge sull'ordinamento comunale francese 5 aprile 1884.

210. BELGIO. — Il sistema d'imposizione francese introdotto in questo paese durante la sua aggregazione alla Francia, fu notevolmente modificato dopo la separazione. Rimasero a favore dei Comuni le sovrimposte su tutte le imposte dirette erariali. Ma queste furono ridotte a tre, poichè l'imposta mobiliare venne nel 1882 fusa con quella sulle porte e finestre, e fu modificata altresì col comprendervi, tra le basi di applicazione, anche il valore del mobilio, e il numero dei domestici e dei cavalli. Altre modificazioni subì l'imposta sulle patenti. Possono però i Comuni, con le debite approvazioni, levare, invece delle sovrimposte, imposte comunali distinte, e queste, con piena libertà dei Comuni nella scelta dei cespiti, colpiscono principalmente il godimento ed il lusso.

211. Però con la legge 18 luglio 1860 fu decretato: « le tasse dirette, conosciute sotto il nome di dazio, sono abolite, e non potranno essere ristabilite »; ed una legge posteriore (2 agosto 1860) statuiva che l'interdizione non comprendeva le altre tasse locali, come il diritto di stallaggio, di posteggio e di stazione alle fiere, sulle piazze e mercati, i diritti di stazzatura, di pesaggio, di spiaggia, ecc. Per supplire alla deficienza di entrate, che la soppressione dei dazi imponeva ai Comuni con la prima delle leggi predette, fu accordata loro una partecipazione a certe entrate dello Stato: del 41 per 100 sul prodotto lordo delle poste; del 75 per 100 sul prodotto dei diritti di entrata sul caffè; del 35 per 100 sul prodotto dei diritti di entrata sull'acquavite e sulla birra, e dell'accisa sopra i vini, l'acquavite, la birra, l'aceto e lo zucchero. La quota così attribuita ai Comuni sulle rendite dello Stato, va a formare il cosidetto « fondo comunale », il quale viene ogni anno ripartito fra i Comuni, in ragione del principale dell'imposta fondiaria sui fabbricati, dell'imposta personale e dell'imposta sulle patenti, secondo i ruoli dell'anno precedente, in guisa però che i Comuni, i quali all'epoca della pubblicazione della legge avevano dazi, vengano ad avere una rendita uguale a quella che dal dazio ritraevano nel 1859 (l'anno che precedette la legge). La produttività delle quote di entrata assegnate a questo fondo va continuamente crescendo, sicchè mentre nel 1863 era di L. 17.136.000, salì nel 1875 a

L. 24.281.000, nel 1882 a L. 27.509.000 ed ha ora superato L. 30.000.000 (1).

Il giorno, in cui si vorrà intraprendere una riforma radicale del sistema tributario dei nostri Comuni, si dovrà accuratamente studiare il sistema belga che, in questa come in altre parti della pubblica amministrazione, ha molte cose da insegnare al nostro paese.

212. PRUSSIA. — Fino alla legge del 1893, nell'ordinamento delle imposte comunali vi era differenza tra le antiche Provincie prussiane e quelle di più recente acquisizione. Nelle antiche Provincie i Comuni potevano sovrimporre su quasi tutte le imposte dirette erariali, e avevano facoltà di stabilire imposte comunali distinte su redditi particolari, o sui fitti o sui cani, ecc. Avevano anche imposte indirette, essendo permesse loro la tassa sulla macellazione e l'imposta sui consumi, limitate però dal regime doganale comune a tutta la Germania.

Nelle altre Provincie di più recente acquisizione prevalevano ancora gli antichi ordinamenti: nelle occidentali il regime francese; in quelle meridionali l'austriaco, salve le modificazioni apportate da leggi speciali. I corpi locali d'ordine superiore erano ridotti esclusivamente alla sovrimposizione sulle imposte dirette erariali.

213. Ma la materia delle imposte comunali fu in Prussia regolata *ex novo* colla legge sui tributi comunali (*Kommunalabgabengesetz*) del 14 luglio 1893, della quale, per esser essa stata il frutto di un lungo lavoro legislativo cui presero parte le individualità di quel paese più competenti in materia di diritto tributario e amministrativo, giova dare un qualche più largo cenno.

Secondo la legge del 1893, per far fronte alle loro spese i Comuni possono stabilire tasse (*Gebühren*), contribuzioni (*Beiträge*), imposte (*Steuer*) dirette e indirette e prestazioni

(1) REITZENSTEIN, *Finanze locali* (nella *Biblioteca dell'Economista* serie III, vol. 14°, parte 2ª, p. 820-21). LEROY-BEAULIEU, *Scienza delle finanze*, cap. XV (*Ivi*, serie III, vol. 10°, parte 1ª).

(*Leistungen*). Le imposte possono essere stabilite solo nel caso di insufficienza dei redditi provenienti dai beni del Comune, dalle tasse, dalle contribuzioni, dalle sovvenzioni dello Stato e da altri sussidi. Le imposte dirette devono cuoprire la deficienza che rimane dopo dedotti i proventi delle imposte indirette. Le intraprese industriali del Comune, salvo quelle di utilità pubblica, devono essere amministrate in modo che i proventi coprano le spese, compresi gli interessi e lo ammortamento del capitale.

Il Comune può imporre tasse (*Gebühren*) per l'uso degli stabilimenti comunali d'interesse pubblico, e deve imporle se lo stabilimento serve in particolar modo a certi abitanti o classi di abitanti, e alle sue spese non è provvisto mediante contributi o un sovrappiù d'imposta. Le tasse devono essere commisurate in modo da coprire le spese di amministrazione e di mantenimento dello stabilimento, compresi gli interessi e l'ammortamento del capitale. Queste disposizioni non si applicano agli istituti di istruzione o di beneficenza: una tassa scolastica può essere imposta solo per le scuole superiori. — Tasse speciali possono essere stabilite per l'autorizzazione o la sorveglianza di costruzioni nuove o di ricostruzioni, per la sorveglianza delle fiere, dei mercati, dei concerti, degli spettacoli, ecc. — La tasse devono essere prestabilite in base a regole e tariffe fisse.

Per far fronte alle spese per la creazione o manutenzione di stabilimenti d'interesse pubblico, il Comune può, coll'approvazione superiore, imporre contributi (*Beiträge*) ai proprietari e industriali che ritraggano dallo stabilimento particolari vantaggi. Essi devono essere imposti sempre quando, per far fronte alle spese, si dovrebbe ricorrere all'imposta.

Il Comune può stabilire imposte indirette nei limiti fissati dalle leggi federali, salva l'approvazione superiore.

Le imposte dirette comunali devono essere ripartite su una base fissa ed uniforme. Però, se certi stabilimenti o servizi comunali giovino maggiormente, in misura sensibile, a una parte del Comune o ad una classe di abitanti, e a questi non siano stati imposti contributi (*Beiträge*) speciali, l'imposta può, riguardo ad essi, essere, coll'approvazione superiore, ragguagliata ad una misura maggiore. Le imposte dirette comunali

possono colpire gli immobili, le professioni o il reddito. Quelle che non sono percepite come un'addizionale all'imposta di Stato devono essere approvate dall'autorità superiore. — Tutti gli immobili situati nel Comune, salve alcune eccezioni, sono soggetti all'imposta fondiaria (*Grundsteuer*). Il Comune può stabilire imposte fondiarie particolari fondate sul prodotto netto, sul prezzo di affittamento o sul valore venale; in caso contrario, l'imposta è stabilita come addizionale all'antica imposta di Stato sugli immobili. — Sono soggetti all'imposta sulle industrie (*Gewerbesteuer*), nel Comune in cui l'industria è esercitata: tutte le industrie fisse soggette alla legge relativa all'imposta sulle industrie; le distillerie agricole; l'esercizio delle miniere, ecc. Ne sono esenti gli esercizi e stabilimenti il cui provento annuo non supera 1300 marchi e il cui capitale di esercizio non supera i 3000 marchi. Il Comune può stabilire imposte speciali sulle industrie e professioni; in caso contrario, l'imposta è stabilita come addizionale all'antica imposta di Stato sulle industrie. — All'imposta comunale sul reddito (*Einkommensteuer*) sono soggette: le persone domiciliate nel Comune; quelle non domiciliate nel Comune che vi possiedono immobili e stabilimenti industriali o commerciali. Essa non può essere stabilita che come addizionale all'imposta sul reddito di Stato.

Le imposte comunali reali devono essere almeno eguali all'ammontare dell'imposta addizionale sul reddito e non eccedere tale ammontare accresciuto della metà. Finchè esse non superano il 100 % dell'antica imposta di Stato, l'imposta sul reddito può non essere stabilita o essere ridotta; se superano il 150 % e l'imposta sul reddito raggiunge anch'essa il 150 %, la quota in più potrà essere di 2 % sull'imposta sul reddito per ogni 1 % sulle imposte reali. Non può, sulle imposte reali, essere levato più del 200 %. Ogni modificazione di queste regole, come pure la imposizione di un'addizionale sul reddito maggiore del 100 % dell'imposta di Stato, deve essere autorizzata dall'autorità superiore. Di regola, le spese comunali, che profittano specialmente alla proprietà e all'industria, devono essere coperte dall'imposta reale.

Il Comune può imporre prestazioni di carreggi e di servizi personali (*corvées*, comandate).

214. BAVIERA. — Le entrate dei Comuni sono duplici: sovrimposte e dazio di consumo. Le sovrimposte debbono colpire ugualmente tutte le contribuzioni dirette. Il dazio di consumo è assai limitato, così nei generi che può colpire (che sono solo gli articoli di più esteso consumo), come nel massimo d'imposizione permesso.

215. AUSTRIA. — La legge del 17 marzo 1849, modificata da quella del 5 marzo 1862, stabilisce che, non bastando il reddito della proprietà comunale, i Comuni possano sovrimporre alle imposte dirette ed indirette, entro un limite stabilito dalla legge stessa. Possono pure introdursi imposte comunali distinte. Ma per l'introduzione o l'aggravamento di esse occorre una legge.

216. OLANDA. — Prima del 1848, dopo la separazione dal Belgio, una grande tendenza nell'Olanda si affermò verso i dazi di consumo, per modo che non solo lo Stato ed il Comune, ma persino la Provincia, fondarono la loro finanza sopra le *accise*. Ma nel 1848 si manifestò nella legislazione la tendenza opposta di restringere questa fonte di entrata. La legge provinciale del 6 luglio 1850 abolì le accise provinciali, sostituendovi le sovrimposte. La legge comunale del 29 giugno 1851 restrinse di molto i dazi di consumo comunali, limitandone anche la facoltà d'imposizione a quei soli Comuni, nei quali non fossero sufficienti le sovrimposte. Poi un'altra legge del 7 luglio 1865 abolì del tutto i dazi di consumo, elevando in compenso il limite delle sovrimposte, ed accordando ai Comuni una partecipazione dei $^4/_5$ sul prodotto dell'imposta personale di Stato percepita nel Comune.

Furono pure, con la stessa legge e con la successiva del 25 giugno 1880, autorizzate le imposte comunali sui cani, sui divertimenti pubblici e sulla vendita al minuto di bevande spiritose.

La Provincia ha solo le sovrimposte, senza limite di massimo, nè è obbligata a sovrimporre sulla fondiaria e sull'imposta personale in misura eguale. È da osservare che la imposta fondiaria comprende anche quella sui fabbricati, e che la imposta personale di Stato consta di sei elementi, che

altrove costituiscono sei tasse diverse, e sono: il valor locativo, l'imposta sui valori mobiliari, sulle porte e finestre, sui focolari, sui domestici e sui cavalli. Questa imposta personale è amministrata dallo Stato, sebbene la più gran parte di essa vada, come tributo principale, ai Comuni e, come centesimi addizionali, alle Provincie.

217. SVIZZERA. — La legislazione varia da un cantone all'altro. In alcuni cantoni l'obbligo e la commisurazione dell'imposta sono regolati sulle stesse basi e nello stesso modo del sistema tributario dello Stato: così, ad esempio, nel cantone di Argovia (legge 30 novembre 1866) e in quello di Berna (legge 2 settembre 1867), in cui l'imposta comunale colpisce direttamente il valore dei beni o i redditi industriali e professionali nello stesso modo che l'imposta di Stato. Invece nei cantoni della Svizzera francese prevale il sistema francese dei centesimi addizionali. In altri cantoni domina un sistema misto di capitazione e d'imposta sulla rendita, come, ad esempio, nel cantone di Zurigo (legge 27 giugno 1875), nel quale le imposte comunali si levano in ragione di 1 franco per ogni 1000 lire di beni, 1 franco per ogni famiglia ed 1 franco per capo da 20 anni in su. Oltre a queste imposte destinate alle spese generali, vi sono pure le imposte speciali destinate alle spese di determinati servizi pubblici, alle quali sono soggetti coloro che di tal servizio si avvantaggiano. Così, nel cantone di S. Gallo vi è la tassa per il servizio contro gl'incendi, la cui spesa è per una metà sopportata dalla cassa di polizia e per l'altra metà da tutti i fabbricati in ragione del loro valore di assicurazione. Tali sono anche le tasse imposte dal Comune scolastico, o dall'ecclesiastico, per le loro spese. Rare volte s'incontrano tasse di consumo; talvolta le tasse sui cani, sulle patenti, ecc.

218. SPAGNA. — Il sistema finanziario comunale e provinciale è analogo al francese. Le Provincie ed i Comuni vivono principalmente delle sovrimposte (*repartimientos*) applicate al tributo prediale, all'imposta industriale ed al dazio di consumo. I Comuni possono avere anche alcune tasse speciali (*arbitrios locales*).

219. PORTOGALLO. — Il Comune e la Provincia hanno facoltà di sovrimporre alle contribuzioni generali dello Stato, prediali, personali ed industriali. Oltre ciò il Comune ricava altre entrate da una specie di dazio sui consumi, da alcune tasse speciali (vetture, caccia, pesca, ecc.) e dalla tassa sulle prestazioni di opere, che viene imposta a coloro che non hanno redditi imponibili.

220. ITALIA. — L'ordinamento tributario del Comune italiano è un grave problema di ordine giuridico e di ordine economico-politico: di ordine giuridico, perchè una selva di leggi grandi e piccole, molte volte intrecciantisi e contraddicentisi, provvede a tutto il sistema; di ordine economico-politico, perchè una parte dell'Italia se ne duole come di un fardello insopportabile e poco adatto alle condizioni storiche e sociali, e un'altra parte come di un inciampo continuo al suo progresso. Ora può tornare utile rivedere per sommi capi i provvedimenti legislativi che si emanarono in materia dal 1865 fino a tutt'oggi (1).

221. Nel 1865 davanti al legislatore presentavansi, come oggi, i due sistemi di finanza locale: o l'assoluta separazione dei cespiti dello Stato da quelli dei Comuni o delle Provincie, o la comunione di questi, cioè la sovrimposta.

Il legislatore italiano scelse questa seconda strada: e la scelse radicalmente, nel senso cioè che a tutti i tributi *potessero* e *dovessero* i Comuni e le Provincie sovraimporre: *a tutti* e non soltanto ad alcuno di essi. Il perchè di questa massima era desunto, nella relazione Boncompagni, dalla stessa uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla imposta, voluta dallo Statuto italiano.

« Cotesta uguaglianza — ivi dicevasi — non esiste appieno allorquando alla deficienza dei bilanci venga sopperito a spese di taluni piuttosto che di altri contribuenti; che se l'imposta deve essere uguale fra tutti i cittadini, preme soprattutto che questa uguaglianza sussista fra coloro che debbono pagare

(1) Per il periodo che va dal 1865 al 1885, v. CERESETO, op. cit., vol. I, pag. 24 e seg.

l'imposta e coloro che la decretano... Pongasi che l'aumento del contributo cada sopra i possidenti di terre, non su coloro che per altro titolo contribuiscono alla imposta diretta: se il voto di questi ultimi fosse preponderante nei Consigli, l'imposta non verrebbe decretata da quelli che la pagano ». Così, per l'art. 118 della legge comunale 20 marzo 1865, per la legge 3 luglio 1864 sul dazio consumo, e pel decreto legislativo 28 giugno 1866, n. 3022, Comuni, Provincie e Stato avevano a uguale fondamento della loro finanza i cespiti seguenti:

Dazio sui consumi — tariffa governativa — addizionali comunali — tariffa propria comunale.

Imposta sui terreni — Id. — Id.

Imposta sui fabbricati — Id. — Id.

Imposta sui redditi di ricchezza mobile — Id. — Id.

Tassa vetture e domestici — Id. — Id.

222. Nello stesso giorno, 28 giugno 1866, in cui accordavasi la sovrimposizione sulla tassa vetture e domestici, il sistema della uguaglianza tra Comuni e Governo nella comunione dei cespiti riceveva un colpo mortale. Con decreto legislativo di tal data, n. 3023, si introducevano le seguenti radicalissime limitazioni:

a) per il dazio riducevansi le addizionali del 40 % sancite dalla legge 3 luglio 1864 al 30 %: per le farine, il pane, le paste ed il riso l'addizionale era limitata al 10 % del valore;

b) per la ricchezza mobile si sottraevano alla sovrimposta i redditi provenienti da stipendi, pensioni ed assegni fissi pagati dal Tesoro: e per gli altri redditi di ricchezza mobile veniva fissato il *maximum* della sovrimposta provinciale e comunale al 50 %;

c) per l'imposta fondiaria (terreni e fabbricati) si stabilì l'obbligo dell'autorizzazione delle Deputazioni provinciali per eccedere i limiti della imposta principale erariale;

d) infine istituivasi, per compenso ai Comuni, l'imposta sul valore locativo.

223. Rotto, con questi provvedimenti, il sistema della comunione libera e uguale dei cespiti; postosi lo Stato sulla strada di sottrarre alla sovrimposizione degli enti locali i redditi

della ricchezza mobile e ostacolare il più che fosse possibile la sovrimposizione alla imposta fondiaria, si precipitò in 30 anni fino alle estreme conseguenze. Le leggi del 28 maggio 1867, n. 3717, e del 17 e 26 luglio 1868 sottrassero ai Comuni ed alle Provincie altri redditi di ricchezza mobile, e il massimo dei centesimi addizionali su di essa venne ridotto dal 50 al 40 °/₀.

In compenso vennero colla stessa legge 26 luglio 1868 instituite le due tasse comunali di *famiglia* e sul *bestiame:* e queste due tasse, insieme a quella prima istituita sul *valore locativo*, furono dichiarate obbligatorie per l'eccedenza del limite normale (100 centesimi tra Comune e Provincia) della sovrimposta al tributo erariale fondiario.

224. L'estremo colpo alla finanza comunale fu portato dalla legge 11 agosto 1870, n. 5784, all. *O*, e 14 giugno 1874, n. 1961. Colla prima di esse si abolì del tutto la sovrimposta sulla ricchezza mobile; colla seconda si disciplinò la materia della eccedenza al limite legale (100 centesimi) della sovrimposta sul tributo fondiario, terreni e fabbricati, e si istituirono, a compenso, nuove tasse comunali.

Così venne a fissarsi il quadro dei tributi comunali nei termini seguenti:

Sovrimposta al tributo erariale sui terreni;
Id. id. sui fabbricati;
Dazi comunali;
Sovratassa ai dazi governativi;
Tassa esercizi e rivendite;
Id. di famiglia o fuocatico;
Id. sulle vetture pubbliche e private;
Id. sui domestici;
Id. sul valore locativo delle abitazioni;
Id. sulle licenze d'esercizi pubblici;
Id. sulle fotografie e sulle insegne;
Id. sul bestiame;
Id. sulle bestie da tiro, da sella e da soma;
Id. sui cani;
Privativa del peso e della misura pubblica;
Privativa di affittare banchi per fiere e mercati;
Tassa per occupazione di spazi ed aree pubbliche.

225. Questo lavoro di 10 anni — dal 20 marzo 1865 al 14 giugno 1874 — si può compendiare ed ebbe infatti un obbiettivo solo: togliere ai Comuni e alle Provincie i centesimi addizionali sul tributo erariale di ricchezza mobile, e dar loro — in compenso ipotetico — una serie di tasse affatto distinte dalla finanza dello Stato.

Anche colle limitazioni introdotte colle leggi 1866, 1867 e 1868, vale a dire soppressi i centesimi addizionali ai redditi di ricchezza mobile non accertati per ruoli, oggidì la sovrimposta del cento per cento sugli altri redditi di ricchezza mobile renderebbe ai Comuni ed alle Provincie non meno di 100 milioni. Fu adunque una somma di tale potenza che venne tolta dallo Stato al bilancio delle Amministrazioni locali, mentre si diede ai Comuni, *in compenso*, le tasse coi redditi seguenti:

Licenze	*reddito*	*annuo* L.	430.000
Fotografie	»	»	100.000
Cani	»	»	800.000
Bestiame e bestie da tiro	»	»	15.000.000
Famiglia e fuocatico .	»	»	21.400.000
Valore locativo . . .	»	»	1.700.000
Vetture e domestici .	»	»	2.900.000
Esercizi e rivendite .	»	»	6.080.000
			48.410.000

226. La legge 11 agosto 1870 non passò alla Camera senza contrasti. Si avvertì fin d'allora il sistema leonino dello Stato nell'attribuirsi i cespiti più importanti delle imposte dirette; e dopo solenni rimproveri la Camera votò un ordine del giorno secondo il quale invitavasi il Ministero a studiare e presentare un progetto di legge col quale « lasciandosi a profitto esclusivo dei Comuni il dazio consumo, si provvedesse contemporaneamente alla separazione dello Stato e dei Comuni rispetto al servizio tributario ed ai servizi pubblici ».

La Commissione così nominata studiò cinque anni. Mentre essa studiava, lo Stato (o meglio il Governo) ottenne ancora la già ricordata legge 14 giugno 1874, n. 1961, colla quale ribadivasi la catena dell'assoluto ed umiliante servaggio della

finanza locale alla finanza dello Stato. Il 28 maggio 1875 la Commissione pose fine ai suoi lavori, presentando un « Progetto di legge sulle *imposte dirette comunali* e sulle *quote di concorso* a favore delle Provincie ». Questo progetto in sostanza non mutava nulla nell'ordinamento in corso: l'imposta fondiaria (terreni e fabbricati) rimaneva, secondo il progetto, comune allo Stato, ai Comuni e alle Provincie; il dazio rimaneva pure comune allo Stato e al Comune; le imposte speciali comunali non variavano, salvo quella sulla licenza dei pubblici esercizi; la procedura dei ruoli e dei ricorsi e la competenza per la definizione di questi erano — unico pregio di quel lavoro — meglio definite e coordinate. — Ma, si ripete, nulla di nuovo, di logico e di radicale; l'erario dei Comuni e delle Provincie, vaso di creta, doveva continuare il suo viaggio coll'erario dello Stato, vaso di ferro: con quell'unico immancabile risultato che da tanti secoli aveva previsto la arguzia di Esopo.

227. Il voto della Camera dei deputati del 1870 aveva affermato la necessità di lasciare tutto il dazio consumo alla finanza comunale: le conclusioni della Commissione sôrta da quel voto sconfessarono nel maggio 1875 tale principio: il ministro Minghetti nella seduta del 25 gennaio 1875 presentava un progetto di legge che stava fra questi due termini: avocare completamente allo Stato il dazio sulle bevande, con divieto di sovrimposizione su questa voce per parte dei Comuni, e lasciare ogni altra voce daziaria a profitto dei Comuni. Nè l'uno nè l'altro di questi due progetti ebbero gli onori della discussione: e neppure quello presentato dal ministro Magliani alla Camera dei deputati il 27 marzo 1879. Questi tre embrioni di legge erano nati morti: obbedivano essi troppo alla preoccupazione di assicurare il bilancio dello Stato senza curarsi della finanza comunale: e ancora oggidì non resistono ad un esame anche superficiale di uno studioso qualsiasi.

Nè diverso giudizio può darsi del progetto presentato dallo stesso ministro Magliani nel 1887: l'ultimo tentativo che siasi fatto dal legislatore italiano per regolare con una serie organica di provvedimenti la difficile materia delle

tasse locali. Anche progetto in realtà nulla innovava: restava nei limiti degli articoli 50 e 51 della legge 1° marzo 1886 la sovrimposta comunale e provinciale sulla imposta fondiaria: rimanevano il dazio governativo, le addizionali e le voci speciali: non mutavano tutte le altre imposte locali che erano solamente commisurate alla potenzialità contributiva dei rispettivi enti. Si può adunque concludere che i tre voti espressi solennemente dalla Camera elettiva nella seduta dell'8 luglio 1870 rimasero completamente frustrati da ormai trent'anni di studi inani: volevasi con quella deliberazione la separazione dei cespiti tra lo Stato e il Comune: il dazio interamente comunale e ai Comuni l'esonero della spesa dei servizi di Stato: nessuno di questi desiderî fu soddisfatto. Strana ironia! Mentre lo Stato continuava da una parte ad addossare ai Comuni spese obbligatorie e a sottrarre entrate importanti, dall'altra non rifiniva il Ministero dell'interno dal raccomandare ogni anno con circolari ai Comuni la moderazione nelle spese.

228. Così si venne di anno in anno sempre più sgretolando quell'edifizio della perfetta comunione tra la finanza comunale e la finanza dello Stato nei tre cespiti delle imposte fondiarie (terreni e fabbricati), di quella di ricchezza mobile e di quella sui dazi di consumo: lo Stato ripetè sempre, in ogni circostanza, l'apologo del *quia nominor leo:* e malgrado un voto solenne della Camera non si ebbe mai il coraggio di andare risolutamente nel sistema opposto della perfetta separazione dei cespiti.

Per la sovrimposta fondiaria colla legge 1° marzo 1886 si ribadiva all'art. 50 il principio dei 100 centesimi di sovrimposta tra Comune e Provincia; all'art. 51 si prometteva una riforma del sistema tributario locale; e all'art. 52 si poneva, oltre la barriera dei 100 centesimi, un altro ostacolo preventivo, quello della media di sovrimposta del triennio 1884-85-86. Non è a dire l'odissea che seguì a questa disposizione, la quale non faceva che punire i Comuni parsimoniosi e assicurare la rovina di quelli che non lo erano stati. Troncò una tale situazione di cose la legge 23 luglio 1892, in cui incominciò a filtrare un qualche lume di buon senso, e che, corretta in quanto aveva di eccessivo dalla legge 4 agosto 1895, non subì più alcuna mutazione. Secondo questi ordinamenti,

il limite legale della sovrimposta pel Comune è di 50 centesimi, e la Giunta provinciale amministrativa può autorizzare il Comune ad aumentare fino a questo limite la sovrimposta e anche ad eccederlo quando l'aumento e l'eccedenza dipendano da spese strettamente obbligatorie per legge o per contratto, osservate sempre le leggi 11 agosto 1870, n. 5784, e 14 giugno 1874, n. 1961. Ugualmente per la Provincia, su parere del Consiglio di Stato e con decreto reale.

È soltanto da osservarsi che l'autorizzazione della Giunta provinciale amministrativa per i Comuni e del Governo del Re per le Provincie è richiesta tanto per l'*aumento* della sovrimposta quanto per l'*eccedenza* al limite di 50 centesimi. In verità, quindi, non c'è più alcun limite legale: siasi o no sotto i 50 centesimi, occorre sempre l'autorizzazione per *aumentare:* e poichè questo *aumento autorizzato* può andare anche oltre i 50 centesimi, si è venuto a questa conclusione che non c'è più limite legale, ma un limite di fatto, cioè la sovrimposta attuale, alla data della legge (23 luglio 1894).

Nel 1871 i Comuni e le Provincie introitavano per sovrimposta 127 milioni: attualmente si è giunti a 217 milioni. Se non fosse stata tolta dallo Stato la compartecipazione alla ricchezza mobile si può ben dire che questo aumento sul tributo fondiario non si sarebbe avverato. Questa è la migliore risposta a tutte le preoccupazioni che lo Stato (o a meglio dire i governi succedutisi) hanno sempre mostrato per la prodigalità dei Comuni e delle Provincie: non sono gli enti locali che sono prodighi: è lo Stato che assorbe troppo le entrate più cospicue della economia nazionale.

229. La ricchezza mobile scomparve dai bilanci comunali colla legge 22 luglio 1894, n. 339, che elevava l'aliquota dello Stato al 20 % e toglieva ai Comuni il decimo sui redditi di categoria *B* e *C*, concessi con la legge 23 giugno 1877; questo decimo corrispondeva a circa 4.500.000, per il bilancio dei Comuni. Rimase quindi — oltre la sovrimposta fondiaria — soltanto il dazio consumo come cespite comune tra la finanza locale e la finanza dello Stato: e anche questo cespite andò soggetto a tormentose vicende, delle quali le recenti proposte non costituiscono ancora l'epilogo.

230. Come abbiamo visto, le disposizioni legislative fondamentali per i dazi di consumo erano le seguenti:

legge 3 luglio 1864, n. 1827;
decreto-legge 23 giugno 1866, n. 3018;
legge 11 agosto 1870, n. 5784;
regolamenti 25 agosto 1870, n. 5840, e 2 luglio 1875, n. 2603;
istruzione ministeriale 20 ottobre 1870.

Altre disposizioni secondarie relative a questa materia si trovano disseminate in varie leggi: convenzioni ferroviarie (27 aprile 1885, n. 3048); tassa di fabbricazione sulla birra (art. 19, legge 3 giugno 1874, n. 1952); tassa di minuta vendita (17 luglio 1890, n. 6956).

Ma il provvedimento legislativo, che portò la rivoluzione in questo argomento, fu il Regio Decreto 21 febbraio 1894 convalidato dalle leggi 22 luglio 1894, n. 119, e 8 agosto 1895, n. 481. Con questi provvedimenti lo Stato aboliva la voce governativa del dazio sulle farine e sul pane riducendo di altrettanto — tenuto però conto delle spese di riscossione — il canone dei Comuni: il complesso di questi canoni a favore dello Stato fu fissato dalle leggi predette in lire 50.165.000.

Il testo unico approvato col R. D. 15 aprile 1897, n. 161, chiuse in una formola sola tutto questo complesso di disposizioni: e ad essa tenne dietro il regolamento generale approvato con Regio Decreto 27 febbraio 1898, n. 302.

Pareva che questa materia avesse finalmente trovato il suo assetto; e invece in quello stesso anno, colla data 14 luglio 1898, venne approvata un'altra legge che modificò di nuovo l'ordinamento concretato nel testo unico. Però non si tratta di modificazioni profonde. La legge del 1898 tendeva a concedere una maggiore libertà ai Comuni nella abolizione del dazio consumo governativo, ma imponeva tante e tali garanzie a profitto delle finanze dello Stato che, in sostanza, nessun Comune — a nostra notizia — approfittò di quelle condizioni. Rimase quindi — unico vantaggio di questi rivolgimenti — l'abolizione del dazio consumo governativo sulle farine e il consolidamento di tutti i canoni del Regno nella cifra predetta di 50 milioni.

Maggiore importanza, nella materia del dazio di consumo, ebbe la legge 23 gennaio 1902, n. 25, colla quale fu disposto

per la cessazione dei dazi sui prodotti farinacei imposti dai Comuni in base agli art. 12 e 13 della legge (testo unico) del 1897, compensandosi i Comuni sia col disporre che dal giorno della cessazione totale o parziale del dazio, fino a che non sia provveduto ad un generale riordinamento dei tributi locali, sarà corrisposta dallo Stato una quota di concorso, mediante annuo assegno, a favore dei singoli bilanci comunali, di una determinata quota del provento lordo del dazio cessato, sia coll'assegnare a favore dei Comuni stessi, con effetto dal giorno della cessazione del dazio, la tassa sulla fabbricazione delle acque gassose e la tassa sugli spettacoli e trattenimenti pubblici, da riscuotersi a norma delle leggi e dei regolamenti vigenti.

231. Da tutto questo complesso intricato e farragginoso di leggi uscì formato il sistema dei mezzi finanziari comunali, che può essere delineato come segue:

1° rendite patrimoniali: ivi compresi il corrispettivo per il godimento dei beni incolti di cui all'art. 159 della legge comunale e i diritti di pedaggio stabiliti secondo l'art. 194, n. 6, della legge stessa.

2° contributi di servizi resi allo Stato, alla Provincia o ad altri enti pubblici o privati in virtù di leggi speciali o di convenzioni;

3° dazio consumo sulla tariffa massima fissata dalla legge 23 gennaio 1902, all. *A*;

4° vere e proprie tasse locali, cioè:

a) di esercizio e rivendita;
b) di famiglia o fuocatico;
c) sulle vetture pubbliche;
d) sulle vetture private;
e) sui domestici;
f) sul valore locativo;
g) sulle fotografie;
h) sulle insegne;
i) sul bestiame;
l) sulle bestie da tiro, da sella e da soma;
m) sui cani;
n) di licenza sugli esercizi pubblici;

o) sui velocipedi e sugli automobili;

p) di fabbricazione delle acque gazose;

q) sugli spettacoli e trattenimenti pubblici;

5° privative comunali, cioè:

a) esercizio del diritto di peso pubblico e della misura pubblica;

b) dell'affitto dei banchi in fiere e mercati;

c) dei trasporti funebri;

d) degli stabilimenti per la macellazione;

e) delle affissioni;

6° sovrimposte alle contribuzioni dirette sui terreni e sui fabbricati;

7° i diritti di cancelleria comunale così distribuiti:

a) diritti di segreteria veri e propri regolati dall'articolo 47 del Regolamento comunale 19 settembre 1899, dallo all. n. 5 del Regolamento stesso e dall'art. 15 della legge del 7 maggio 1902 sui segretari comunali, che attribuisce la metà di tali diritti al funzionario comunale e l'altra metà all'amministrazione;

b) diritti di stato civile regolati dal R. D. 15 novembre 1865 e dalle istruzioni 13 settembre 1896;

§ 2. — Considerazioni generali sul diritto tributario comunale italiano.

232. Commento dell'art. 164: rinvio all'opera di G. B. Cereseto. — 233. Contenuto dell'art. 164. — 234. Rendite patrimoniali e spese comunali. — 235. Antiche tasse comunali: unificazione legislativa. — 236. Altre gravezze comunali. — 237. Fondamento costituzionale della facoltà tributaria comunale. — 238. Conseguenze: controversie in materia di imposte comunali; *solve et repete*. — 239. Uguaglianza dei cittadini davanti al tributo comunale — 240. Questioni di applicazione pratica del principio di eguaglianza — 241. Competenza dell'autorità giudiziaria.

232. Dopo ciò passeremo all'esame delle disposizioni dell'art. 164. Avvertiamo però che su questo argomento vi è già un commento utilissimo ed autorevole nella già citata opera del Cereseto, che i nostri lettori vorranno considerare come parte e complemento del presente commento. E perciò il nostro còmpito si limiterà a dare i concetti fondamentali di ciascuna delle tasse comunali, rinviando per il maggiore svolgimento al suddetto trattato, e solo aggiungendo la giurisprudenza e la legislazione venuta in luce dopo la pubblicazione della suddetta opera.

233. L'art. 164 contiene la enumerazione dei cespiti, coi quali il Comune deve supplire al *fa bisogno* dell'azienda comunale (1). L'articolo stesso non è sola enumerazione: esso è anche la fonte di diritto per molte di queste tasse; altre invece sono ricordate qui per semplice enumerazione. Rapporto alle prime (privativa del diritto di peso e misura pubblica, affitto di banchi pubblici, occupazioni di spazi ed aree pubbliche) le determinazioni dell'art. 164 costituiscono la legge nuova a cui bisogna ricorrere in tutte le controversie: rapporto alle seconde bisogna ricorrere alle disposizioni delle rispettive leggi speciali, ma senza dimenticare quelle che ad esse aggiunge l'art. 164, come ad esempio, rapporto al dazio consumo, il divieto di imporre oneri o divieti al transito immediato.

234. L'art. 164 comincia collo stabilire che i Comuni, nel caso d'insufficienza delle loro rendite, potranno imporre le tasse indicate nell'articolo medesimo. Questo articolo ha un doppio intento. Per principio, esso vieta di imporre tasse quando al fabbisogno dell'azienda bastano le rendite patrimoniali del Comune medesimo. Non mancano infatti Comuni (specialmente in Sicilia), nei quali le rendite patrimoniali bastano a far fronte a tutte o a quasi tutte le spese comunali. In secondo luogo l'art. 164 vuole che, verificandosi tale insufficienza delle rendite, si ricorra alle imposte e non ad altri mezzi, come sarebbero i mutui o l'alienazione di beni patrimoniali. Questo principio, rapporto ai beni patrimoniali, trova la sua conferma negli art. 159, 160 e 161, e rapporto ai mutui negli art. 162 e 163.

235. Deve anche avvertirsi che tutte le imposte e tasse, che per antiche legislazioni fossero ammesse a favore dei

(1) Giova notare fin d'ora che l'art. 164 non fa distinzione alcuna fra le *imposte* propriamente dette e le *tasse:* le *imposte*, che rappresentano il contributo chiesto al contribuente senza un corrispettivo diretto, ma pel solo fine di provvedere ai servizi pubblici (dazi, focatico, ecc.), e le *tasse*, che hanno un corrispettivo (concessioni di suolo, vetture pubbliche, peso pubblico, ecc.). Questa distinzione dovrà tenersi in gran conto in un riordinamento razionale e pratico dei tributi comunali; nel presente commento si farà uso promiscuamente delle due parole *imposte* e *tasse*.

Comuni nelle varie Provincie, non sarebbero più autorizzate di fronte alla legge unificatrice del 20 marzo 1865 ed alle altre emanate posteriormente e pubblicate in tutto il Regno. Questo principio è assodato nella giurisprudenza, nè incontra obbiezioni. Solo si osserva che mentre per le entrate comunali la legislazione nuova ha derogato alle anteriori, lo stesso, come si è già affermato, non si verifica per le spese, essendo a carico dei Comuni in ciascuna Provincia quelle che ad essi erano addossate da leggi speciali emanate sotto i cessati Governi e non ancora abrogate dalla legislazione italiana. Ma questo è un errore del legislatore, che lascia in piedi quella legge; nè potrebbe imputarsi a difetto di interpretazione della giurisprudenza, la quale non poteva, rapporto alle spese, non riconoscere la forza obbligatoria di disposizioni non abrogate, mentre rapporto alle imposte comunali, le leggi nuove, regolando esse tutta la materia, dovevano per necessità legale mettere nel nulla le precedenti leggi che contenevano norme in proposito.

236. Non è a dire però che nell'art. 164 sieno contenute tutte le varie gravezze che i Comuni sono autorizzati a riscuotere. L'art. 164 contempla solo le *tasse* ed *imposte*. Ma oltre alle imposte ed alle tasse vi sono i *diritti* ed i *contributi*. Ora dei primi tratta la stessa legge comunale: come, ad esempio, nell'art. 159 dove si parla dei diritti per l'uso dei beni comunali; ai diritti di segreteria provvede l'art. 47 del regolamento comunale e l'art. 15 della legge 7 maggio 1902 sui segretari comunali. Ne trattano pure leggi speciali, come la legge 11 agosto 1870, all. *K*, in quanto provvede alle tasse scolastiche, l'art. 40 della legge sulle opere pubbliche 20 marzo 1865, all. *F*, in quanto tratta dei pedaggi. I contributi poi dipendono da contratti o da leggi speciali, come ne offre esempio la legge sulle opere pubbliche (art. 50, 51 e 52) in quanto vi si regola i contributi per la manutenzione delle strade vicinali.

237. Alcune questioni di diritto costituzionale ricorrono a proposito dei tributi comunali. Ed in primo luogo: le imposte e tasse di ogni specie si stabiliscono dai Comuni

con deliberazione consigliare (articolo 126, n. 11), approvata dall'autorità tutoria, nei casi e modi di legge; or si domanda se sia legale questo sistema di fronte all'art. 30 dello Statuto, a termini del quale nessun tributo può essere imposto o riscosso se non sia consentito dalle Camere e sanzionato dal Re. Ma fu già, da lunga pezza, risposto che i Comuni impongono i tributi in virtù di una vera ed espressa delegazione legislativa, onde le loro deliberazioni in tal materia hanno autorità di legge.

238. Da ciò discendono alcune importanti conseguenze:

1° che le controversie intorno alle imposte comunali sono regolate dallo stesso diritto amministrativo e giudiziario che è stabilito per l'applicazione delle leggi in materia di imposte dello Stato; quindi non si fa luogo a competenza giudiziaria per le questioni di estimo e di riparto (art. 6, legge sul contenzioso amministrativo 20 marzo 1865, all. *E;* Codice procedura civile, art. 71, 84, n. 1); le controversie relative sono sottratte alla competenza dei pretori (stessi articoli). La cognizione dei ricorsi in Cassazione in materia delle tasse medesime appartiene alla Corte di cassazione territoriale e a quella di Roma, a termine dell'art. 3, lettera *a*, della legge 12 dicembre 1875, n. 2837;

2° in materia di tasse comunali è anche applicabile il principio così detto del *solve et repete*, stabilito dal citato art. 6 della legge sul contenzioso amministrativo, pel quale nelle controversie giudiziarie in materia d'imposta gli atti di opposizione, per essere ammessibili in giudizio, devono essere accompagnati dal certificato di pagamento dell'imposta, eccetto il caso che si tratti di domanda di supplemento.

239. Altra e più importante questione sui tributi comunali è quella che si riferisce all'eguaglianza di tutti i cittadini in rapporto ad essi. Questo principio discende dall'art. 24 dello Statuto, pel quale *tutti i cittadini* debbono concorrere in proporzione dei loro averi ai carichi dello Stato. Lo stesso principio ispira la disposizione del capoverso dell'art. 284 della stessa legge comunale e provinciale, pel quale la sovrimposta alle contribuzioni dirette stabilite dalle Provincie e dai Comuni

per far fronte alle deficienze dei loro bilanci deve colpire, *con eguale proporzione*, tanto l'imposta sui terreni quanto quella sui fabbricati. La legge 20 marzo 1865 e i testi successivi dicevano invece che la sovrimposta deve colpire con uguale proporzione tutte le contribuzioni dirette (art. 162, capov. 2, testo del 1889). A questo principio la legislazione posteriore apportò una deroga, esentando dalla sovrimposta comunale e provinciale la contribuzione detta di ricchezza mobile. Ma, all'infuori di questa esenzione, è certo che il Comune non avrebbe diritto di stabilire per la fondiaria un'aliquota diversa da quella stabilita per la imposta sui fabbricati; nè potrebbe imporre la tassa su alcune classi di proprietari, esentandone le altre. Sarebbe quindi illegale lo stabilimento di quote minime esenti da sovrimposta, quando tali quote siano soggette all'imposta erariale; nè potrebbe il Comune, in vista di circostanze eccezionali, sospendere e condonare la sovrimposta ad un certo numero o ad una certa classe di cittadini: se esso voglia sospendere la sovrimposta o l'imposta o il dazio consumo, deve farlo a beneficio di tutti i contribuenti. Fu quindi giustamente ritenuto che non potrebbe il Comune, per incoraggiare o sussidiare uno stabilimento industriale, dichiararlo esente dall'imposta municipale (1).

240. Questo principio, così limpido in teoria, presenta nella applicazione pratica alcune difficoltà, tra le quali ci limiteremo a fare cenno di due sole.

Ecco la prima: è in facoltà del Consiglio comunale stabilire propri dazi di consumo, o porre la tassa di esercizio o rivendita, oppure la tassa di famiglia. Nell'applicazione di queste tasse è facile al Consiglio comunale stabilire delle serie disuguaglianze tra l'una e l'altra classe di cittadini, o, ad esempio, ponendo il dazio su tutti i generi appropriati all'esclusivo consumo di alcune classi o di alcune industrie; o ponendo la tassa di esercizio su di alcune categorie di esercizi o di professioni, e lasciandone esenti le altre: sia con lo stabilire per la tassa di famiglia una progressione tale che alcuni

(1) Cons. di Stato, pareri 3 ottobre 1872 (*Man. amm.*, 1872, 359); 21 luglio 1904 (*Ivi*, 1904, 376).

siano troppo aggravati, ed altri paghino poco o nulla. Niente è più difficile che ordinare un sistema d'imposte comunali che gravi ugualmente su tutti i cittadini in proporzione della loro ricchezza: questo è difetto della nostra legislazione tributaria, che lasciò questa materia disorganicamente disciplinata e con eccessiva ampiezza nell'arbitrio dei Comuni. E l'unico mezzo atto ad impedire i mali di un così vizioso ordinamento consiste nell'intervento dell'autorità tutoria, a cui si può produrre ricorso.

Ecco ora la seconda questione: vi sono molti Comuni divisi in frazioni, che hanno patrimonio e spese separate a termini degli articoli 113-116 della legge: può il Consiglio comunale deliberare che un'imposta sia stabilita solamente sugli abitanti del capoluogo o di alcune frazioni, esentando qualcuna delle frazioni, o esentando il capoluogo? A questa questione si risponde recisamente di no; ma si deve fare una certa riserva pel caso in cui si tratti di pagare debiti speciali del capoluogo o di frazioni, contratti prima della loro aggregazione, o di far fronte a spese di lavori che vanno ad esclusivo beneficio dell'uno o delle altre. In questo caso si potrebbe addossare un contributo speciale agli abitanti del capoluogo o di quelle tali frazioni; ma questo contributo non potrebbe essere mantenuto che pel tempo richiesto dall'oggetto speciale pel quale venne imposto.

241. Questa eguaglianza dei cittadini davanti alle tasse comunali deve avere una sanzione: quella della competenza dell'autorità giudiziaria ogni qualvolta il cittadino riesca a provare di avere pagato di più del dovuto. E tale principio di competenza venne appunto fissato dalla Cassazione di Roma, a Sezioni riunite, con sentenza 26 novembre 1902 (1). Nello stesso senso opinò il Consiglio di Stato (Sezione finanze) con parere 9 gennaio 1904, secondo il quale è giurisprudenza costante che in tema di tributi locali contro la decisione in sede contenziosa è sempre ammesso il ricorso all'autorità giudiziaria (2).

---

(1) *Riv. amm.*, 1903, 517.
(2) *Man. amm.*, 1904, 147.

§ 3. — Dazio di consumo comunale.

242. Commentari e trattati sul dazio consumo: rinvio. — 243. Generi colpiti dal dazio consumo. — 244. Legge 23 gennaio 1902 sullo sgravio dei consumi. — 245. Comuni chiusi e Comuni aperti. — 246. Accertamento ed esazione della tassa: rinvio. — 247. Rapporti fra lo Stato e i Comuni pel dazio consumo. — 248. Abbuonamento. — 249. Riscossione in economia o per appalto. — 250. Dazio sui prodotti interni del Comune. — 251-252. Tassa di minuta vendita di bevande e carni. — 253. L'abbuonamento per gli esercenti. — 254. La legge di riforma dei dazi comunali del 14 luglio 1898. — 255. Transito dei generi nell'interno del Comune.

242. La prima imposta, di cui l'articolo 164 fa menzione, è quella indiretta denominata *dazio di consumo*, e di essa si occupa nei numeri 1 e 2: nel numero 1° si parla del dazio proprio del Comune; nel numero 2° si parla della sovrimposta al dazio governativo.

Una trattazione completa delle discipline vigenti sul dazio di consumo porterebbe fuori dei limiti del presente lavoro, in quanto il dazio consumo essendo in gran parte un provento erariale, buon numero delle disposizioni relative non riguardano punto l'azienda comunale. Di questa parte, come si è già avvertito innanzi, non intendiamo neppure fare un'ampia esposizione, trovando più ovvio rimandare alla succitata opera di G. B. CERESETO, al compiuto e lodato Trattato del GIANZANA e specialmente alla recente opera del Bo sui dazi di consumo (1).

Qui staremo paghi a riassumere, coordinandole fra loro, le principali disposizioni organiche al riguardo della legge (testo unico) sui dazi di consumo del 16 aprile 1897, n. 161, e del Regolamento generale per la loro riscossione approvato con Regio Decreto 27 febbraio 1898, n. 84.

243. Abbiamo già detto che il dazio consumo è duplice, cioè dazio comunale e dazio addizionale al governativo. Su quali generi cade l'uno e l'altro? Il dazio a pro' dello Stato,

---

(1) G. B. CERESETO, *Il Comune nel diritto tributario*. Commento alle leggi sulle imposte comunali. Torino, Unione tip.-ed., 1889, vol. II, p. 449 e seg. — GIANZANA, *Commento alle leggi dei dazi di consumo governativi e comunali*, due grossi volumi. Torino, Unione tipografico-editrice, 2ª ediz. — F. BO, *La legislazione italiana sui dazi di consumo*, Torino, Unione tipografico-editrice, 1901.

colpisce il vino, l'acquavite, l'alcool, i liquori e le carni, il riso, gli olii, il burro, il sego, lo strutto bianco e lo zucchero (articolo 1, Legge 1897) secondo la tariffa annessa alla legge. Queste *voci* vanno però intese in larga significazione e comprendono anche i commestibili congeneri. Quindi sotto la voce « vino » va compreso anche il vinello e l'agresto; e, per evitare le frodi, la tariffa annessa alla legge colpisce anche l'uva ed il mosto. È pure da osservarsi che la tassa sul consumo del vino, dell'alcool e dei liquori è indipendente da quella imposta sulla loro fabbricazione dalla legge 11 agosto 1870, allegato *L*.

Per ciò che è dei dazi comunali, secondo la legge del 1897, i Consigli comunali possono imporre:

a) una *sopratassa* sui generi colpiti da dazio di consumo a pro' dello Stato sino al 50 per cento del medesimo, salvo per il riso, al quale può applicarsi una tassa addizionale sino all'importo del 10 per cento del suo valore, che il Governo del Re può, previo il parere della Giunta provinciale amministrativa, consentire sia portato al 15 per cento;

b) una *tassa addizionale* sull'alcool e sui prodotti alcoolici fabbricati entro il recinto daziario e destinati ad esser ivi consumati, nei limiti del 50 per cento della tassa governativa (articolo 11);

c) un *dazio proprio* di consumo nel limite del 20 per cento del valore sugli altri commestibili e bevande, sui foraggi, combustibili, materiali da costruzione, mobili, sapone, materie grasse ed altre di consumo locale di natura analoga ai generi suindicati (art. 13, Legge), ed anche su altri oggetti diversi (esclusi gli oggetti non suscettibili di immediato consumo e che debbono subire una trasformazione per mezzo del lavoro, come pure quelli destinati al commercio generale e le materie prime inservienti alle arti e alle industrie; art. 22, Reg.); ma in questo secondo caso le tariffe, previo avviso della Camera di commercio, devono essere approvate con decreto reale, sentito il Consiglio di Stato (art. 16, Legge).

Questa facoltà dei Comuni di imporre dazi propri fu però grandemente ristretta dalla legge 23 gennaio 1902, n. 25, all. *A*, sullo sgravio dei consumi, colla quale fu sostanzialmente disposto:

1° che il dazio comunale sul consumo dei prodotti farinacei (farine, paste e pane di frumento o di altri cereali) avesse a cessare nei Comuni chiusi (v. n. 233) gradatamente e, col 30 giugno 1904, interamente, tranne nei Comuni nei quali il provento di tale dazio importi una somma superiore al 40 per cento del reddito totale daziario rispettivamente ottenuto nel 1900, e in quelli dove l'aliquota del dazio sulle farine di frumento fosse superiore a lire 5 per quintale, nei quali Comuni la cessazione del dazio sui farinacei potrà essere effettuata gradatamente in un maggior numero di anni (art. 2, lett. *A*, e art. 5); e nei Comuni aperti avesse a cessare interamente col 31 dicembre 1902 (art. 2, lett. *B*) (1), provvedendosi a compensare i Comuni della perdita loro derivante dalla cessazione di questo cespite d'entrata col disporre:

a) che dal giorno della cessazione totale o parziale dal dazio, fino a che non sia provveduto ad un generale riordinamento dei tributi locali, sarà corrisposta dallo Stato una quota di concorso, mediante annuo assegno, a favore dei singoli bilanci comunali, in ragione di otto decimi del provento lordo del dazio cessato per i Comuni chiusi, e di sette decimi del provento stesso per i Comuni aperti;

b) coll'assegnare, a favore dei Comuni nei quali viene a cessare il dazio sui farinacei, con effetto dal giorno della cessazione, la tassa sulla fabbricazione delle acque gassose e la tassa sugli spettacoli e trattenimenti pubblici, prima governative, da riscuotersi a norma delle leggi e dei regolamenti vigenti;

2° che i Comuni non possano quind'innanzi aumentare i dazi proprî già esistenti o imporne di nuovi, a meno che agli aggravi di tariffa corrispondano diminuzioni o soppressioni dei dazi sui generi di prima necessità (art. 12, capov. 2): corrispondenza, che deve consistere non in una diminuzione o soppressione di questi dazi per una somma qualunque, ma per una somma che almeno approssimativamente adegui il provento dei nuovi o maggiori dazi imposti (2).

---

(1) Il dazio sui farinacei governativo era già stato abolito coll'art. 2 della legge 22 luglio 1894, n. 339, all. *A*.

(2) Cons. di Stato, 27 maggio 1904 (*Riv. amm.*, LV, 641).

244. Agli effetti dell'imposizione e della riscossione del dazio consumo, i Comuni sono divisi in quattro classi e si dividono in chiusi ed aperti (art. 2).

Sono Comuni di prima classe quelli aventi una popolazione agglomerata superiore ai 50.000 abitanti; di seconda classe quelli di una popolazione agglomerata da 20.001 a 50.000 abitanti; di terza classe quelli di una popolazione agglomerata da 8001 a 20.000 abitanti; di quarta classe quelli di una popolazione agglomerata inferiore ad 8001 abitanti. La tariffa del dazio è diversa secondo le classi. I Comuni delle tre prime classi sono dichiarati chiusi. Quando però alcuno di essi si trovi in condizioni topografiche da non potersi cingere con linea daziaria, sarà, previo parere del Consiglio di Stato, dichiarato aperto con decreto reale. I Comuni di quarta classe non possono essere dichiarati chiusi se non quando o siano capoluogo di Circondario o intendano stabilire per conto proprio un dazio di introduzione. Però le porzioni dei Comuni chiusi situate fuori del recinto daziario sono considerate, a tutti gli effetti di legge, come Comuni aperti. La classificazione dei Comuni chiusi ed aperti venne fatta col R. D. 22 luglio 1870.

La differenza tra Comuni chiusi ed aperti sta principalmente in questo: che nei primi il momento dell'imposizione della tassa è quello in cui i generi si presentano alla cinta daziaria; negli altri è quello in cui i generi sono immessi negli spacci per la vendita al mercato. Quindi nei primi la tassa è più estesa, perchè colpisce tutti i consumatori; nei secondi essa colpisce solamente gli esercenti.

Nei Comuni chiusi la linea daziaria è determinata dal recinto artificiale delle mura o dalla barriera costruita appositamente dal Municipio, o dalle rive se il Comune confina col mare, con fiume o con lago. Può esservi però una cinta daziaria che non sia naturalmente segnata sul terreno, ma fissata amministrativamente, e ciò basta a tutti gli effetti per chiudere il recinto del Comune. La linea daziaria può essere estesa con decreto ministeriale, su domanda del Consiglio comunale ed anche d'ufficio, qualora l'estensione sia richiesta nell'interesse della riscossione o per i bisogni della vigilanza. Ogni variazione delle linee esistenti dev'essere approvata dal Ministero delle finanze (art. 45, Reg.).

Nei Comuni aperti invece la cinta daziaria si confonde con la circoscrizione del Comune.

245. Circa al modo di accertamento, liquidazione ed esazione della tassa, non crediamo necessario spendere parole, essendo argomenti fuori della legge comunale e provinciale. Rimandiamo quindi alle leggi sul dazio consumo ed ai loro illustratori per tutto ciò che si riferisce alla bolletta ed al pagamento del dazio, al procedimento coattivo mediante la ingiunzione, alle contravvenzioni in materia ed al relativo procedimento penale.

246. Più importante invece al nostro argomento è il determinare quali rapporti tra il Comune ed il Governo si vengano a stabilire in ordine alla riscossione di questa tassa.

Un primo metodo di riscossione, il più primitivo di tutti, sarebbe quello in cui il Governo esigesse i suoi dazi, ed il Comune i propri. Ma questo metodo importerebbe duplicità di uffici e di agenti, duplicazione di spese per gli enti che riscuotono, e di noie e vessazioni pei contribuenti che debbono pagare: epperò esso non è seguito mai. Due altri sistemi invece si presentano: il più generale è l'abbonamento dei Comuni al dazio di consumo; l'altro, che costituisce una limitatissima eccezione, consiste nella riscossione che il Governo assume e per sè e per il Comune.

247. Diciamo dell'*abbonamento*. Mediante questo sistema, il Comune diventa quasi un appaltatore di fronte al Governo: l'abbonamento dura un quinquennio. Il Comune riscuote direttamente, col mezzo dei propri agenti, il dazio di consumo governativo e comunale, assicurando però al Governo un minimo di provento dei dazi ad esso spettanti. L'eccedenza sul minimo da esso guarentito viene diviso in parti eguali tra il Governo e i Comuni (art. 27, Legge). Il provento minimo, o prezzo di abbonamento, o canone, è stabilito sulla media degli incassi fatti nel precedente quinquennio, aggiungendovi un tanto pel naturale incremento della ricchezza pubblica. La durata, le formalità dei contratti e l'ammontare dei canoni sono stabiliti dal ministro delle finanze (art. 188, Regolamento);

però, coll'art. 4 della legge 22 luglio 1894, n. 339, i canoni di abbonamento furono consolidati a favore dello Stato per un decennio, a datare dal 1° gennaio 1896, nella cifra complessiva di lire 50.176.474,89 (1).

Quando si tratta di Comuni aperti, si costituiscono dei consorzi: in tal modo il Governo è liberato dalla difficoltà di dovere intrattenere rapporti e contabilità con moltissimi Comuni di minima importanza.

248. La riscossione del dazio può dal Comune (o dal Governo) farsi in economia, oppure col sistema dell'appalto. Con questo sistema, mediante il pagamento di un canone fisso proporzionato al ricavo presuntivo, si concede all'appaltatore di riscuotere il dazio e lo s'investe dei diritti che competono al Governo ed al Comune. Così si assicura alla azienda pubblica un provento certo, liberandola dalle spese e dai rischi della riscossione. Può anche l'appalto essere frazionato, appaltando ad uno la riscossione dei dazi su alcuni generi e ad altri la riscossione degli altri. Debbono però gli aggiudicatari concentrare in unico ufficio la riscossione, per risparmiare molestie superflue ai contribuenti. L'appaltatore può cedere ad altri la riscossione del dazio, ossia subappaltarlo; può pure stabilire abbuonamenti od altre facilitazioni con questo o quel contribuente.

249. Poche altre osservazioni occorrono per determinare il diverso sistema di imposizione del dazio nei Comuni chiusi e negli aperti. Nei primi, come si è detto, il momento tipico della imposizione è costituito dall'introduzione delle merci nella cinta daziaria; ma questo non poteva bastare a colpire il consumo locale nella sua integrità. E fu necessario perciò che il legislatore studiasse i mezzi di colpire anche la *produzione* dei generi entro il recinto del Comune: di qui una serie di disposizioni nella legge: obbligo di dichiarare i parti degli animali macellabili nell'interno del Comune, e di fare

(1) Le modalità di questo consolidamento furono regolate colla legge 8 agosto 1895, n. 481, e l'elenco dei canoni consolidati fu approvato con Regio Decreto 15 aprile 1897, n. 161.

un deposito a garantire il pagamento della tassa; obbligo di dichiarare le quantità di uve o di ulive pendenti nei fondi siti nell'interno del Comune, ecc. Alle quali disposizioni fanno contrapposto le norme sull'introduzione temporanea e sulla bolletta di accompagnamento, delle quali qui non è il caso di occuparsi.

250. Oltre alla tassa d'introduzione, è fatta facoltà ai Comuni chiusi di imporre anche una tassa di minuta vendita sulle bevande e carni. Questo dazio nei Comuni chiusi è analogo a quello che si applica nei Comuni aperti. Però i due dazi non si possono confondere, poichè nei Comuni aperti la minuta vendita, in mancanza di cinta daziaria, determina il momento presuntivo del consumo; mentre nei Comuni chiusi questo momento è già determinato dall'introduzione dei generi entro la cinta daziaria, onde la tassa di minuta vendita colpisce piuttosto la speculazione degli esercenti, e quindi è più che altro, come ben nota il CERESETO (1), una tassa di esercizio e rivendita. Questa tassa è oggi disciplinata dalla legge 17 luglio 1890, n. 6956.

251. La tassa di minuta vendita nei Comuni aperti colpisce i generi all'introduzione negli esercizi di consumo; e per le carni le colpisce nell'atto della loro macellazione. Ma qual è la quantità minima che costituisce la misura della minuta vendita? Pei dazi governativi essa è fissata dalla legge: e pel vino è di litri 25, per le altre bevande di litri 10; sugli altri generi non può imporsi alcun dazio a pro' dello Stato. Ma pei dazi comunali non vi è limite di generi: tutti sono tassabili: epperò sono i regolamenti comunali che stabiliscono entro quali limiti la vendita si presume fatta al minuto; ed entro questo limite anche qualunque distribuzione non gratuita è soggetta a tassa. Ma la distribuzione gratuita non è colpita, come ad esempio quella fatta a scopo di beneficenza.

La macellazione, nei Comuni aperti, è colpita puramente come atto equipollente al consumo; ma se s'introducono negli spacci carni macellate in altro Comune, è dovuto il dazio all'atto dell'introduzione nell'esercizio.

---

(1) *Op. cit.*, n. 220.

252. L'art. 15 della legge 15 aprile 1897 (testo unico) dava ai Comuni chiusi la facoltà di imporre il dazio di consumo sulla vendita al minuto dei generi sottoposti a dazio comunale, acconsentendo anche, invece della tassa sulla minuta vendita, l'aumento oltre il limite del 50 per cento dell'addizionale al dazio governativo sulle bevande. Era un eccesso ed una complicazione: e l'art. 12 della legge 23 gennaio 1902 ha provvidamente revocato questa facoltà ai Comuni che non se ne erano ancora valsi.

253. Abbiamo accennato poc'anzi agli abbonamenti che l'appaltatore del dazio di consumo può concedere ai contribuenti. Ma vi è un altro abbonamento che è speciale nei Comuni aperti. La riscossione del dazio *a tariffa*, che è il modo più naturale, ha però l'inconveniente di costringere l'autorità daziaria ad una grande sorveglianza, la quale non rende impossibile l'introduzione fraudolenta di generi nell'esercizio. A facilitare tale sorveglianza sono introdotte parecchie disposizioni, come la denuncia o determinazione di voler vendere al minuto, la riduzione dei locali di esercizio acciò si prestino a tale sorveglianza, il divieto di tenere depositi a distanza di 500 metri dall'esercizio, ecc. Ad evitare tutti questi inconvenienti, si introdusse il sistema dell'*abbonamento*, in forza del quale l'esercente paga una somma determinata, che lo autorizza a vendere liberamente i generi per un certo periodo di tempo. Questo abbonamento può esser fatto anche con classi intiere di esercenti: in questo caso l'autorità daziaria, invece di essere in rapporto coi singoli esercenti, tratta con un loro rappresentante, il quale paga per tutti ed esige poi le singole quote da ciascun esercente. Se il rappresentante manca al suo dovere, tutti gli esercenti della classe abbonata decadono dall'abbonamento e sono sottoposti a tariffa, ammenochè l'ufficio daziario non preferisca esigere la quota mensile dai singoli obbligati.

254. Un cenno è a farsi ancora della legge 14 luglio 1898, n. 302, di riforma dei dazi comunali di consumo. Con questa legge fu data facoltà ai Consigli comunali, col voto favorevole della maggioranza dei consiglieri assegnati ai Comuni e con

due reiterate votazioni, da tenersi a distanza non minore di venti giorni l'una dall'altra di: *a*) diminuire i dazi su parte o su tutte le voci della tariffa governativa, ed anche sopprimere i dazi su una parte delle voci medesime, a condizione però che, per effetto di tale diminuzione o parziale soppressione, non venga a ridursi di oltre metà il reddito netto che, all'epoca della pubblicazione della legge, i Comuni ricavavano dalla gestione dei dazi governativi, addizionali e comunali; *b*) deliberare il passaggio dalla categoria dei Comuni chiusi a quella degli aperti — fermo, in entrambi i casi, l'obbligo nel Comune di corrispondere allo Stato il canone consolidato (art. 1).

Le deliberazioni però, colle quali i Consigli comunali si avvalgono di tali facoltà, devono essere sottoposte all'approvazione della Giunta provinciale amministrativa, la quale deve concederla solo quando i Comuni si trovino nelle seguenti condizioni: 1° che abbiano provveduto a ristabilire l'equilibrio fra le entrate e la spesa nei loro bilanci o con proventi non derivanti da alienazione di patrimonio, da accensione di debiti, da riscossioni di credito, o con economie di carattere reale e continuativo in misura equivalente alla presunta perdita sul dazio consumo; 2° che per compensare le diminuzioni di entrata derivanti dall'esercizio dell'accennata facoltà non accrescano la sovrimposta ai tributi diretti sui terreni e fabbricati al dilà di centesimi 50 per lira di imposta principale risultante dai ruoli: ma se abbiano già portato la sovrimposta oltre tale limite, ai sensi delle leggi 23 luglio 1894, n. 188, e 4 agosto 1895, n. 516, è loro vietato ogni ulteriore aumento; 3° che l'applicazione dei tributi diretti locali indicati dalla legge comunale e provinciale per fronteggiare la perdita negli introiti daziari sia contenuta entro i limiti fissati dalle leggi e dai regolamenti (art. 2). Inoltre tali deliberazioni non diventano esecutorie se prima i Comuni non abbiano provato al prefetto della Provincia di aver garantito il pagamento integrale del canone consolidato (n. 236) mediante il rilascio di delegazioni sulle rendite e sui tributi comunali riscuotibili mediante ruoli e preferibilmente sui centesimi addizionali (art. 3, capov. 1°).

I Comuni poi, che dalla categoria degli aperti intendano passare a quella di Comuni chiusi, o che per effetto di nuovo

censimento acquistino titolo al passaggio ad una classe superiore per la tariffa del dazio di consumo, o che intendano allargare la cerchia daziaria, possono ottenere l'attuazione dei relativi provvedimenti purchè il passaggio di categoria o di tasse, o l'allargamento della linea daziaria sia dimostrato necessario per le condizioni del bilancio, e purchè il Comune abbia in precedenza adempito alle seguenti condizioni: *a*) abbia applicata la sovrimposta ai tributi diretti in misura che raggiunga il 50 per cento dell'imposta erariale principale; *b*) abbia applicate le tasse comunali sugli esercizi e rivendite e sulle vetture e domestici, e l'una o l'altra delle tasse di famiglia e sul valor locativo. In questi casi i Comuni devono, con deliberazione consigliare approvata dalla Giunta provinciale amministrativa, obbligarsi a corrispondere allo Stato un aumento di canone sulla base del presumibile maggior reddito derivabile dalla innovazione, ed in ragione del terzo quando si tratti di cambiamento di categoria o di classe, e di un quinto quando si tratti dell'allargamento della cinta daziaria (art. 4).

255. L'art. 164, nel suo n. 1, dopo aver dato ai Comuni la facoltà di imporre dazi propri, aggiunge la clausola: « escluso però sempre ogni divieto od onere sul transito immediato, salvo il determinare la via di passaggio nell'interno del capoluogo, o di vietarlo quando esistano comode vie di circonvallazione ». La disposizione è tanto chiara quant'è opportuna: la tassa di consumo non può colpire i generi che non debbono essere consumati nel territorio comunale, ma fanno solamente passaggio su di esso, destinate ad altro Comune. Quindi il Comune non può imporre tassa (onere) su questo transito, nè vietarlo del tutto, il che sarebbe contrario anche alla libertà individuale. Può solo munire le merci di bolletta di accompagnamento e chiedere un deposito cauzionale di transito. Allora solo può vietare il transito quando, essendovi all'esterno del Comune buone vie di circonvallazione, si voglia far passare i carri di merci nell'interno del Comune, e può anche, ove le vie di circonvallazione non esistano, determinare le vie per le quali le merci debbono passare per entro l'abitato: il che rientra nelle attribuzioni regolamentari di polizia urbana.

§ 4. — Tasse comunali.

A) *Tassa di esercizio e rivendita* (1).

256. Antiche tasse analoghe. — 257. Carattere della tassa di esercizio e rivendita. — 258. Regolamento del 1870. — 259. Legge 23 gennaio 1902 e regolamento 23 marzo 1902. — 260. Campo di applicazione della tassa. — 261. Applicazione della tassa ad una sola classe di esercizi: non ammessa. — 262. Esenzione dei proventi minimi: ammessibile. — 263. Persone ed esercizi non soggetti a tassa. — 264. In qual Comune si paga la tassa. — 265-266. Classificazione degli esercizi per l'applicazione della tassa. — 267. Debito solidario della tassa. — 268. Applicazione della tassa agli esercenti professioni liberali. — 269. Se siano soggetti a tassa i sacerdoti. — 270. Id. id. gli artisti. — 271-272. Tassazione delle industrie: industria agraria. — 273. Produzione del ghiaccio. — 274. Esercizio del commercio. — 275. Commercio ambulante. — 276. Succursali di commercio. — 277. Esenzioni. — 278-279. Esercente che ha stabilimenti in Comuni diversi. — 280. Pluralità di esercizi e di rivendite nello stesso Comune. — 281. Se sia ammessa la riunione di più esercizi per l'applicazione della tassa. — 282. Criterio per accertare la pluralità di esercizi. — 283. Industria che ottiene più prodotti dalla lavorazione della stessa materia prima. — 284. Industriale che ha il suo esercizio in un Comune e il suo domicilio in un altro. — 285-286. Applicazione della tassa alle tramvie e ferrovie. — 287. Id. id. agli impiegati. — 288. Obbligo della dichiarazione dell'esercizio. — 289. Esercizi e rivendite istituite nel corso dell'anno. — 290. Formazione della matricola dei contribuenti da parte della Giunta municipale. — 291. Ricorso contro l'operato della Giunta. — 292. Formazione del ruolo dei contribuenti. — 293. Ricorso al prefetto contro le risultanze del ruolo. — 294. Pagamento rateale della tassa. — 295. Ricorso per sgravio. — 296. Esercizio e rivendite cessanti. — 297. Sgravio delle partite duplicate. — 298. Id. per inesistenza dell'esercizio o della rivendita. — 299. Domande di sgravio proposte dopo il termine. — 300. Appello alla Giunta provinciale amministrativa contro il rifiuto dello sgravio. — 301. Disposizioni penali. — 302. Regolamenti municipali per la tassa.

256. Prima del 1864 esistevano nelle varie Provincie del Regno, rette ciascuna da particolare legislazione finanziaria, alcune tasse analoghe a quella di cui qui ci occupiamo: la *tassa di patente* nelle antiche Provincie e nelle parmensi, la *tassa di esercizio* nelle Provincie pontificie, la *tassa sulle arti e i commerci* nella Lombardia, quella sui *capitali posti in commercio* nelle Provincie modenesi. A queste tasse la legge italiana del 14 luglio 1864, n. 1830, sostituì la tassa di ricchezza mobile.

Era concetto del legislatore che questa dovesse essere l'unica tassa diretta sul reddito delle industrie e dei commerci, ma le esigenze finanziarie disposero altrimenti. Nel

(1) Su questa tassa, oltre la citata opera del CERESETO (vol. I, p. 133 e seg.), vedi: G. MANGILI, voce *Esercizio e rivendita* (*Tassa di*) nel *Digesto Italiano*, vol. X.

1870, con l'*omnibus* finanziario di quell'anno, si addossarono nuovi e gravi oneri ai Comuni, e si tolse ad essi la facoltà di sovrimporre all'imposta di ricchezza mobile; onde il legislatore fu costretto a studiare i mezzi di compensarli con adeguati proventi. E tra gli altri si pensò alla tassa di esercizio e rivendita, la quale non deve confondersi colla imposta sulla ricchezza mobile, nè costituisce un duplicato di essa, sebbene in sostanza colpisca direttamente, benchè con diversa commisurazione, l'identico cespite che da quell'imposta è colpito.

257. Per intendere meglio la natura della tassa di esercizio e rivendita, occorre ricordare che per l'art. 3 della legge sui dazi di consumo del 1864 (art. 15, testo unico del 1897) potevano i Comuni chiusi imporre una tassa sulla minuta vendita di quegli stessi generi che sono soggetti al dazio di consumo. Il legislatore invece, colla legge 11 agosto 1870, all. *O* (art. 1°), accordò a *tutti* i Comuni chiusi ed aperti la facoltà di imporre *tasse speciali di esercizio o rivendita* di *qualunque merce*, esclusi i generi riservati al monopolio dello Stato. Nella relazione della Commissione parlamentare (1) si legge esplicitamente dichiarato che questa imposta riveste carattere di tassa di patente; ed erano state introdotte nel progetto queste testuali parole; ma nella discussione parlamentare fu tolta tale qualifica, perchè non rispondente all'indole della tassa.

Qual è dunque la natura di questa tassa? È essa un'imposta affine a quella della minuta vendita, o a quella di ricchezza mobile, o a quella di patente? — A ciò si risponde che la tassa di esercizio e rivendita non è una vera tassa di patente o di licenza: queste hanno carattere di abilitazione all'esercizio piuttosto che una imposta sull'esercizio; con esse però la tassa di esercizio e rivendita ha un'analogia sotto il riguardo della sua distribuzione, la quale viene eseguita mediante riparto per categorie fisse e non in proporzione rigorosa del reddito o del profitto.

E per questo riguardo appunto apparisce chiaro che la tassa di esercizio non si può confondere con la tassa di ricchezza mobile, la quale è rigorosamente proporzionale al

(1) Camera dei deputati, 1870, vol. II, pag. 1448.

Coloro che esercitano una professione, un'arte, un commercio o un'industria temporanei, o rivendono temporaneamente merci di qualsiasi specie, come pure le società di divertimento, i circoli o casini sociali od altri simili esercizi costituiti per durata superiore ad un mese, devono la tassa in ragione di un quarto, di una metà o di tre quarti, secondo che la durata dell'esercizio o della rivendita nel Comune è rispettivamente inferiore a tre, a sei o a nove mesi. Se la durata supera i nove mesi, è dovuta la tassa intera (art. 2, Reg.).

261. Dalla disposizione dell'art. 13 della legge 23 gennaio 1902, secondo cui alla tassa di esercizio e rivendita è soggetto « chiunque » eserciti nel Comune una professione, un'arte, un commercio od un'industria e « chiunque » rivenda merci di qualsivoglia specie, nonchè dai concetti generali informatori di ogni tributo, discende che i Comuni non possono stabilire questa tassa per una sola classe di esercizi. Certo, l'applicazione della tassa sugli esercizi e sulle rivendite è facoltativa pei Comuni, i quali sono liberi di imporla o no; ed è certo del pari che, quando intendano far uso di questa facoltà, nello stabilire il numero delle classi e le rispettive tasse annuali, sono liberi di determinare, nei limiti stabiliti dalla legge, tutte quelle modalità di applicazione che ritengono necessarie per conciliare le necessità della finanza comunale con gli interessi dei contribuenti e le speciali condizioni delle industrie e delle professioni. Ma se da ciò dipende che sia in potere del Comune di limitare, occorrendo, l'applicazione della tassa e perfino di esentarne qualche speciale categoria di esercenti per speciali considerazioni, non può inferirsene, senza svisare il concetto della legge e senza renderne frustraneo lo scopo, che sia in facoltà del Comune di alterare sostanzialmente l'indole del tributo, come avverrebbe appunto nel caso in cui, sotto l'appellativo di « tassa di esercizio e rivendite », in luogo di colpire effettivamente coloro che esercitano nel Comune una professione, un'arte, un'industria o rivendono merci, si venisse in realtà a stabilire una imposta sopra una o alcune produzioni soltanto (1).

---

(1) Cons. di Stato, 1° luglio 1904 (*Riv. amm.*, LV, 717).

262. Possono però i Comuni esentare dalla tassa di esercizio e rivendita i proventi minimi, cioè i proventi degli esercizi e delle rivendite di minima importanza. Sotto l'impero delle discipline da cui questa tassa fu governata dal 1870 al 1902, tale esonero fu sempre riconosciuto legittimo ed adottato senza opposizione (1), essenzialmente perchè l'esistenza non può razionalmente essere oggetto di imposta, e l'assoluto indispensabile per vivere è intangibile dall'imposta per legge di natura (2). Nè la legge del 23 gennaio 1902, n. 25, ed il relativo regolamento 23 marzo 1902 portarono alcuna innovazione all'istituto delle esenzioni in confronto della legislazione precedente.

Vero è che l'art. 13 della legge del 1902 stabilisce che « alla tassa di esercizio e di rivendita sarà soggetto *chiunque* eserciti nel Comune una professione, un'arte o un'industria e *chiunque* rivenda merci di qualsiasi specie ». Ma questa sanzione è stata adottata per risolvere le ardue e numerose questioni suscitate dalla legge 11 agosto 1870, all. *O*, e dal rispettivo Regolamento 21 dicembre di quell'anno. La giurisprudenza amministrativa e giudiziaria infatti spesse volte, ma non sempre con risultati armonici e costanti, aveva dovuto pronunziarsi intorno alla costituzionalità, contestata da eminenti giuristi e da magistrali sentenze, del Regolamento ora citato; alla tassabilità o meno delle professioni liberali, del ministero sacerdotale, dell'esercizio delle ferrovie, delle tramvie e delle linee di navigazione; dei proprietari di fondi pei prodotti che dai medesimi ricavano, ecc. Per troncare ogni dissidio e togliere di mezzo qualsiasi ambiguità, la nuova legge ha prescritto che debba sottostare alla tassa in discorso *chiunque* eserciti una professione, un'arte, un commercio e un'industria e chiunque rivenda merci di qualsiasi specie; ma ha statuito altresì che « i singoli esercenti siano classificati secondo la

(1) Così, colle superiori approvazioni, furono dichiarati esenti da tassa a Milano, a Reggio Emilia e a Parma gli esercizi e le rivendite di un provento non superiore a L. 1000; a Novi Ligure quelli minori di L. 300; a Reggio Emilia e a Voghera quelli minori di L. 600, ecc.

(2) Vedi: DE PARIEU, *Traité des impots*, vol. I, pag. 159 (nella *Biblioteca dell'Economista*, serie II, vol. IX); P. LEROY-BEAULIEU, *Traité de la science des finances*, pag. 132 (*Ivi*, serie III, vol. X, parte 1ª); PESCATORE, *La logica delle imposte*, pag. 61.

importanza dell'esercizio », venendo per tal modo ad ammettere implicitamente che i piccoli esercizi privi d'importanza perchè danti scarsi e minimi profitti, non debbono essere compresi nella classificazione ed assoggettati a tassa. Ed invero sarebbe ripugnante gravare, ad esempio, di 2 lire di tassa a Pasturana, di 4 lire a Novi Ligure, di 8 ad Alessandria, di 10 a Torino il poverello che vende, randagio per le vie, poche scatole di fiammiferi, il vecchio cadente che offre nei caffè e nelle bettole calendari e matite, e la donnicciuola che gira di porta in porta a smerciare la sua poca verdura (1).

263. Non sono soggetti alla tassa di esercizio e rivendita:

1° gl'impiegati e coloro che prestano l'opera propria dietro corrisponsione di uno stipendio, salario od aggio (2) presso Amministrazioni pubbliche o private, quando l'impiego o la prestazione d'opera non si connetta ad un'impresa di carattere industriale o commerciale;

2° coloro che rivendono generi riservati al monopolio dello Stato. Peraltro sarà dovuta la tassa per la rivendita di altri generi, che fosse fatta nello stesso locale;

3° le società istituite esclusivamente a scopo di politica, di studio o di beneficenza. Quando lo scopo di politica, di studio o di beneficenza sia commisto ad altri scopi di divertimento, di ritrovo o simili, è dovuta la tassa in relazione all'importanza di questi (art. 3, Reg.).

264. Gli esercenti una professione od un'arte sono soggetti alla tassa nel Comune nel quale hanno la residenza agli effetti della professione o dell'arte. Quando poi la professione

---

(1) Vedi nel senso sostenuto nel testo lo studio di A. FERRARI, *L'esenzione dei proventi minimi della tassa di esercizio e rivendita*, nella *Rivista amministrativa*, LIV, 409 e seg.

(2) Col dichiarare espressamente non soggetti alla tassa di esercizio coloro che prestano l'opera loro presso Amministrazioni pubbliche dietro corrisponsione di un aggio, il Regolamento del 1902 risolse la questione che prima si faceva, se a questa tassa fosse soggetto l'esattore comunale e consorziale. L'esenzione era stata ritenuta dalla Corte d'appello di Cagliari, 8 febbraio 1900 (*Riv. amm.*, LI, 216) e combattuta, fra altri, dalla *Riv. amm.* (*Ivi*, in nota) essenzialmente perchè la corrisponsione di un aggio non poteva ritenersi costituire uno stipendio o salario.

o l'arte sia esercitata in modo continuo ed abituale in più Comuni, è dovuta la tassa in ciascuno di essi (art. 4).

265. I regolamenti comunali determinano il numero delle classi e le rispettive tasse annuali, entro i limiti fissati dalla tabella surriferita.

I singoli esercenti sono classificati secondo l'importanza dell'esercizio e giusta le norme stabilite nel regolamento (articolo 5).

La tassa da imporsi a ciascun esercizio od a ciascuna rivendita è quella stabilita per la classe alla quale l'esercizio o la rivendita viene ascritto.

Il criterio direttivo da seguirsi per l'assegnazione di ciascun esercizio e di ciascuna rivendita alla classe competente, è esclusivamente quello della rispettiva importanza desunta:

a) dalla qualità e natura dell'esercizio o della rivendita;

b) dal numero e dalla pigione dei locali;

c) dal personale addetto all'esercizio o alla rivendita;

d) dal reddito di ricchezza mobile attribuito od attribuibile all'esercizio od alla rivendita (art. 6).

L'importanza, come esercizi, delle società istituite a scopo di politica, di studio e di beneficenza viene desunta:

a) dalla loro natura e qualità;

b) dal numero e dalla pigione dei locali;

c) dal personale di servizio;

d) dal numero degli associati e dall'ammontare delle quote che essi periodicamente versano all'associazione (art. 7).

266. Con questa determinazione del Regolamento viene ad essere evitata la non sempre facile distribuzione degli esercizi, la quale avrebbe dato luogo a molti reclami e sperequazioni della tassa; e così si ha unicamente riguardo al concetto esteriore, cioè all'importanza complessiva dell'esercizio. Questo pertanto essendo il criterio principale e direttivo per l'assegnazione delle categorie e delle tasse, e gli esercizi congeneri venendo ascritti a categorie diverse secondo la loro entità, le singole categorie degli esercizi o rivendite non potranno dividersi in gradi, la differenza di tassa venendo già a risultare

di per se medesima, senza che faccia d'uopo introdurre graduazioni (1).

Del pari, nella designazione delle singole categorie non occorre affatto che il Comune denomini per ognuna di esse le professioni, arti, esercizi e rivendite, bastando che sia stabilito semplicemente il numero delle categorie. Aggiungasi che tutti insieme i quattro indizi suindicati debbono concorrere a costituire il criterio direttivo per giudicare dell'importanza dell'esercizio per la sua assegnazione ad una piuttosto che ad altra categoria. Infatti, nessuno degli indizi stessi, considerato di per sè, potrebbe bastare al fine che il regolamento ha voluto conseguire; ed il valersi di un solo di essi o di alcuno, non di tutti, sostituirebbe un criterio parziale ed arbitrario al criterio complessivo stabilito dal regolamento. Però non è necessario che tali indizi concorrano tutti contemporaneamente, potendo darsi che un esercizio non sia soggetto, per la sua poca importanza, all'imposta di ricchezza mobile, o manchi affatto di personale di servizio e sia tuttavia suscettivo di tassa comunale. Soltanto quando essi esistono si deve tener conto di tutti, mentre poi nulla impedisce che per l'assegnazione alle varie categorie si tenga conto di altri elementi idonei a rappresentare i segni apparenti della condizione economica e finanziaria in cui si trova l'esercizio o la rivendita (2).

267. La tassa è dovuta in solido da tutti i conduttori dell'esercizio o della rivendita.

Per le società la tassa è dovuta in solido da coloro che tengono funzioni amministrative o direttive.

Nel caso di trasferimento da una ad un'altra persona, i nuovi titolari, sia nell'esercizio o nella rivendita, sia nella rappresentanza delle società sono responsabili solidalmente coi predecessori di tutta la tassa dovuta (art. 8, Reg.).

268. Determinato il carattere della tassa di esercizio e rivendita, vediamo quali sono gli elementi imponibili colla medesima.

---

(1) Decisione 10 gennaio 1872 del Ministero delle finanze (*Legge*, 1872, II, 125).

(2) MANGILI, op. cit., n. 8.

Come si è visto, la legge 11 agosto 1870 dichiarava tassabili gli esercizi e le rivendite di generi. Ma il regolamento 24 dicembre 1870 ed ora il regolamento 23 marzo 1902 dichiarano tassabili l'esercizio di qualunque professione, arte, commercio ed industria, nonchè le rivendite di merci. Evidentemente il regolamento del 1870 era assai più largo che la legge, ed abbracciava elementi che nella legge non sembravano contenuti. E perciò sorse sotto l'antico regolamento la questione sulla costituzionalità del medesimo in quanto riteneva tassabili gli esercizi professionali. Vi furono decisioni di tribunali ed autorità di scrittori nell'uno e nell'altro senso; ed anche vi erano argomenti seri per l'una e per l'altra opinione. Gli uni ricorrevano agli atti parlamentari, e vi trovavano che con la tassa di esercizio e di rivendita si era inteso di accordare un surrogato del dazio di consumo, onde sarebbe stato un eccedere il concetto del legislatore lo applicare alle professioni liberali una tassa che ha per sua base imponibile il consumo. Avvertivano che la legge dichiarava tassabile l'esercizio o la rivendita di merci, e che la particella *o* nella legge era adoperata non in senso disgiuntivo, ma come esplicazione della parola *esercizio*, e stava in luogo di *ovvero*, e quindi tanto l'esercizio quanto le rivendite si riferivano alla susseguente qualifica *di generi*; sicchè non poteva la tassa applicarsi ove non si fosse trattato di vendita di merci. Soggiungevano che gli esercenti professioni liberali pagavano già una tassa di diploma, onde non vi era ragione di far pagare ad essi una nuova tassa di esercizio. Ma in contrario gli altri ricorrevano agli stessi atti parlamentari per dimostrare che il regolamento, tassando le professioni, non aveva ecceduto le intenzioni del legislatore. Essi osservavano che veramente il primitivo progetto presentava la tassa come un surrogato del dazio di consumo; ma insistevano molto sul fatto che la Commissione parlamentare aveva voluto allargare la base della nuova imposta e, stralciandola dal dazio di consumo, l'aveva concretata in un disegno di legge a parte. Onde nel progetto definitivo era scomparsa ogni traccia del disegno primitivo che collegava la tassa di esercizio al dazio di consumo. Essi citavano inoltre le leggi sanitarie, in cui la parola *esercizio* si applica continuamente alla medicina ed

alla chirurgia, e la legge 8 giugno 1874 in cui l'espressione era riferita alle professioni di avvocato e di procuratore. Per essi la particella *o* nella frase *esercizi o rivendite di generi* era posta in senso disgiuntivo e non esplicativo, quindi concludevano che la dizione del regolamento non contraddiceva nè alla lettera della legge, nè alle intenzioni del legislatore (1).

Colla legge 23 gennaio 1902 la questione è completamente risolta, poichè all'ultimo comma dell'art. 13 è chiaramente detto che « alla tassa di esercizio e rivendita sarà soggetto chiunque eserciti nel Comune una professione, un'arte, un commercio o una industria ».

269. Altra questione, grave e seriamente dibattuta, è quella se siano soggetti a tassa di esercizio i sacerdoti per riguardo ai proventi che possono ricavare dall'esercizio del loro ministerio. La questione si era già presentata in applicazione della tassa di ricchezza mobile; e dopo gravi discussioni la legge 23 giugno 1878, n. 2903, nell'art. 17, l'aveva risoluta implicitamente, sottoponendo alla tassa anche i proventi avventizi e derivanti da spontanee offerte fatte in corrispettivo di qualsivoglia ufficio o ministerio. Questa larga disposizione abbraccia evidentemente anche i proventi del sacerdozio. Ora, ammessa la loro tassabilità agli effetti della ricchezza mobile, ed ammessa l'applicabilità ai redditi professionali della tassa di esercizio, non vi sarebbe più ragione per non dichiarare soggetti altresì alla detta tassa anche i proventi del sacerdozio. Questo principio

---

(1) Stavano in favore dell'esenzione delle professioni liberali, ossia per l'incostituzionalità dell'art. 1 del regolamento 24 dicembre 1870: la Corte d'appello di Palermo, 14 agosto 1876 (*Giurispr. ital.*, 1876, II, 894), il Tribunale di Treviso, 20 agosto 1874 (*Riv. amm.*, XXV, 238), il Tribunale di Torino, 23 gennaio 1877 (*Ivi*, XXV, 642), ed il Tribunale di Milano (*Mon. Trib.*, 1875, 75).

Stavano, invece, per la costituzionalità del regolamento: la Cassazione di Torino, 19 luglio 1878 (*Giurispr. it.*, 1878, I, 1184), la Cassazione di Firenze, 1° marzo 1876 (*Riv. amm.*, 1876, 250), il Tribunale di Verona, 10 febbraio 1873 (*Mon. Trib.*, 1875, 746), la Corte d'appello di Venezia, 25 luglio 1875 (*Ivi*, 1875, 746), la Corte d'appello di Aquila, 2 aprile 1875 (*Ivi*, 1875, 1044), ed alcuni pareri del Consiglio di Stato del 1° settembre 1871, 21 settembre 1872 (*Man. amm.*, 1871, p. 329; 1872, 238), nonchè il R. Decreto 21 gennaio 1875 (*Ivi*, 1875, 190). — Una esposizione accurata e completa di tutti gli elementi dottrinali sulla questione si trova in CERESETO, vol. I, nn. 123 a 135.

oggi trovasi ammesso dalla giurisprudenza (1); e di fronte alla chiara ed ampia locuzione dell'art. 13 della legge 23 gennaio 1902, la questione non pare neppure più proponibile.

270. È tassabile altresì l'esercizio di un'arte: sorse quindi questione se siano tassabili i pittori, gli scultori, e i cultori delle arti belle. La questione può risolversi con una semplice distinzione: se l'artista fa commercio della sua arte deve dirsi tassabile; se egli la coltiva solo per proprio diletto, non ricavando alcun reddito del suo esercizio, non sarà certamente sottoponibile alla tassa.

271. Sono tassabili le industrie. E sulla legittimità di questa tassazione non può veramente sollevarsi dubbio. Sorge però la questione se si possa annoverare tra le industrie e tassarsi anche l'agricoltura. Questa questione non può risolversi se non mediante una distinzione: se si tratta di un proprietario, il quale coltiva i propri fondi e ne smercia i prodotti, comunque egli con successive operazioni perfezioni e trasformi i prodotti medesimi per accrescerne il valore, non sembra che possa considerarsi il suo come esercizio tassabile con la tassa di cui ci occupiamo; — se invece si tratta di un vero esercente una industria agricola, come di chi prende in affitto terre altrui per fare dei prodotti di esse la base di un vero esercizio industriale, in tal caso non può mettersene in dubbio la tassabilità. Questa soluzione è anche quella che ha maggior seguito presso gli scrittori e presso la giurisprudenza (2). Non può tuttavia dissimularsi che nella pratica essa apre la via a molte frodi; ond'è che la giurisprudenza deve restringerne con rigore l'applicazione.

---

(1) Cass. Torino, 15 maggio 1883 (*Legge*, 1883, I, 260); Corte di appello di Genova, 23 aprile 1880 (*Eco di giurispr. ital.*, IV, 214). Vedi pure: Giunta provinciale amministrativa di Roma, 24 settembre 1889 (*Legge*, 1890, I, 137); Cons. di Stato, 26 aprile 1895 (*Foro ital.*, 1895, III, 95). La Cassazione di Napoli, con sentenza 29 aprile 1893 (*Rivista amministrativa*, XLIV, 117), ritenne però non soggette alla tassa di esercizio le prebende canonicali. Un ampio svolgimento della questione si trova nel CERESETO, vol. I, nn. 136 e seguenti.

(2) Vedi CERESETO, vol. I, nn. 144 e seguenti, e Consiglio di Stato, 6 marzo 1880 (*Man. amm.*, 1880, p. 155).

272. Anzi, tale distinzione trovasi applicata dalla giurisprudenza anche in casi in cui non trattavasi di una coltivazione di fondi, ma di una vera industria esercitata dal proprietario sui propri fondi, qual è quella della coltivazione dei bachi da seta: se è il proprietario del fondo che esercita tale industria, non sarà soggetto a tassa (1).

273. Fu però dichiarata soggetta a tassa di esercizio e rivendita l'industria della produzione del ghiaccio mediante la congelazione naturale dell'acqua immessa in appositi stagni e poi raccolta e serbata in ghiacciaie per essere posta in vendita nella stagione propizia (2). E per vero, qui non trattavasi d'industria agricola, ma di un mero prodotto industriale ricavato dal proprietario degli stagni.

274. È pure soggetto a tassa di esercizio e rivendita l'esercizio commerciale. Non è luogo a distinguere tra commercianti all'ingrosso e al minuto, nè tra l'una e l'altra specie di commerci.

275. Ma perchè la rivendita sia soggetta a tassa essa deve manifestarsi con un impianto stabile e con la presunta presenza continua, in persona o per rappresentanti, di chi nel Comune attua un commercio: occorre una vendita nel Comune continua e duratura, la quale non si riscontra in chi esercita il commercio ambulante e neppure in chi vende sulla piazza, nei giorni di fiera e di mercato, una determinata merce.

Si tratta, infatti, di tassa assolutamente locale, che si applica a contribuenti ripartiti in categorie da persone del luogo (articolo 11, Reg. 23 marzo 1902), le quali, per farsi un criterio, debbono di necessità avere sott'occhi alcunchè di concreto e di costante suscettibile di apprezzamento, non già atti saltuari, sfuggevoli e di incerta ripetizione, quali quelli di merciai e negozianti che, senza alcuna base stabile nel Comune, come ambulanti, ivi si recano ad effettuare vendite. Inoltre la matricola dei contribuenti dev'essere pubblicata all'albo pretorio

---

(1) Cass. Torino, 15 dicembre 1893 (*Riv. amm.*, XXXV, 265).
(2) Id. id., 30 dicembre 1891 (*Legge*, 1892, I, 374).

(art. 11, Reg.), perchè questi possano nei quindici giorni ricorrere contro la tassazione. Ora, come conciliare tale disposizione e il breve termine pei ricorsi colla tassabilità di chi nel Comune non ha nessuna base, che forse è lontano, e forse non saprà mai di essere stato compreso fra i contribuenti? La garanzia della pubblicità si presume atta a tutelare i cittadini quando questi, o per interessi accertati e costanti debbono essere sul luogo, oppure ivi hanno tali rapporti da non potersi ritenere che ignorino di essere tassati; ma mancherebbe di obbiettivo ove la si ritenesse scritta per chi appare solo di quando in quando, e i cui atti non implichino rapporti continuativi tali da farlo ragionevolmente reputare presente come avente interessi nel luogo. Nè si intenderebbe come possano formarsi ruoli (art. 14, Reg.) per commercianti, che nel Comune non abbiano azienda di sorta, garanzia per l'esazione.

Ed anche la lettera del Regolamento conforta la tesi che qui si sostiene. È dal numero e dalla pigione dei locali, è dal personale di esercizio che, fra altro, si trae il criterio per la misura della tassa (art. 7, Reg.). Poi si contempla il caso di chi « abbia » parecchie rivendite (articolo 4): qui *avere* vuol dire *possedere;* e colui che non ha bottega potrà fare singole vendite, ma non *ha* una rivendita. La solidarietà sancita dall'art. 8 pei conduttori dell'esercizio o della rivendita ribadisce il concetto che con la espressione « rivendita » si è inteso significare « spaccio » o « bottega »: se per rivendita si potesse intendere l'attuazione di atti singoli di vendita, sfuggirebbe ogni concepibile solidarietà, mentre questa bene si concepisce nel caso di un negozio o di diverse persone che simultaneamente o successivamente lo esercitino. Infine, vi sono le disposizioni che riflettono la istituzione di nuove rivendite (art. 10) e il trasferimento di esse dall'uno all'altro (art. 8, capov. ult.): esse confermano la necessità di un impianto stabile, di una bottega, di un fondo, di qualche cosa insomma che dia carattere di stabilità e continuità al commercio che si fa nel Comune e che sia trasmessibile (1).

---

1) V. in questo senso: Consiglio di Stato, IV sezione, 7 agosto 1903 *Riv. amm.*, LIV, 699; *Mun. it.*, 1903, 328; *Giur. it.*, 1903, III, 482; *Man. amm.*, 1904, 14). In senso contrario (nel senso cioè che alla tassa di rivendita siano soggetti non soltanto i commercianti che esercitano

276. Non sono soggetti alla tassa di esercizio e rivendita:

1° gli impiegati e coloro che prestano l'opera propria dietro corresponsione di uno stipendio, salario od aggio presso amministrazioni pubbliche e private; sono quindi eccettuati gli impiegati e gli operai, quando l'impiego o la prestazione d'opera non si connetta ad un'impresa di carattere industriale o commerciale;

2° coloro che rivendono generi riservati al monopolio dello Stato: e questa esenzione è stabilita dalla legge. Però se costoro, nell'istesso locale ove rivendono i generi di privativa, hanno stabilito anche rivendita di altri generi, come soventi avviene, sono per tale rivendita soggetti alla tassa;

3° le società istituite esclusivamente a scopo di politica, di studio o di beneficenza. Quando lo scopo di politica, di studio o di beneficenza sia commisto ad altri scopi di divertimento, di ritrovo e simili, è dovuta la tassa in relazione alla importanza di questi (art. 3, Reg.).

Tutte le altre esenzioni stabilite dalla giurisprudenza (1), piuttosto che vere esenzioni, sono interpretazioni più o meno benevole delle quattro categorie di esercizio professionale, industriale, artistico e commerciale.

277. In quale Comune deve essere pagata la tassa, nel caso di un esercente che abbia i suoi stabilimenti in più Comuni? Se gli stabilimenti sono l'uno indipendente dall'altro, non vi è dubbio che la tassa di esercizio e rivendita, per aver essa carattere spiccatamente reale e non personale, sarà dovuta in ciascuno dei Comuni dove gli stabilimenti si trovano, qualora in ciascuno di essi sia stabilita la tassa.

L'art. 4 del Regolamento 20 marzo 1902 — disse la IV Sezione del Consiglio di Stato nella sua decisione 24 maggio 1901 (2) — dispone che chi abbia contemporaneamente due o più esercizi o rivendite tra loro distinti è soggetto per ciascun

---

il loro commercio in appositi negozi o botteghe con diuturnità di smercio, ma eziandio i rivenditori ambulanti che si recano periodicamente nel Comune) V. App. Genova, 24 maggio 1897 (*Riv. amm.*, XLVIII, 764; *Foro it.*, 1897, I, 839).

(1) Vedi CERESETO, vol. I, p. 154 e segg.; ASTENGO, *Guida*, p. 1154.

(2) *Riv. amm.*, LII, 548; *Foro it.*, 1901, III, 105.

esercizio o rivendita, ancorchè tenuti nello stesso Comune o nello stesso locale, ad altrettante tasse; ma non dice e non lascia neppur intendere che la tassa sia dovuta, come quella sulle vetture pubbliche e quella sui domestici, in un Comune solo. E la ragione di tale differenza si trova facilmente guardando in qual modo la legge considera le tasse e ne regola l'applicazione: per le vetture pubbliche la legge considera come unità tassabile l'industria dei trasporti mediante vetture dentro e fuori del territorio comunale, e non considera il numero delle vetture e la estensione, anche a grandi distanze, del servizio che quale indizio dell'importanza dell'industria e, per riflesso, della misura della tassa da applicare: la quale non avendo per obbietto che quella determinata industria, non può essere applicata e riscossa che dal Comune ove l'industria stessa ha la sua sede. E così la tassa sui domestici, che ha carattere quasi personale, in quanto appartiene al gruppo delle multiformi tasse imposte sulla presunta agiatezza del contribuente, misurata congetturalmente a questo fine dal numero dei domestici che altri tenga al suo servizio, non può per la natura sua appartenere che al Comune nel quale la persona colpita risiede.

Invece, la tassa sugli esercizi e sulle rivendite ha carattere spiccatamente reale, giacchè considera come oggetto tassabile la cosa, l'esercizio cioè e la rivendita, e la colpisce singolarmente tante volte quante la incontra, ancorchè appartenga a persona o ditta che ne possegga altra, che sia come quella sovvenuta e mantenuta collo stesso capitale e converga con quella ad identico scopo di lucro, purchè ne sia materialmente separata. Onde la conseguenza che ogni esercizio o rivendita separata venendo considerata dalla legge come unità tassabile, non possa essere tassata che dal Comune nel quale sia impiantata e nella misura ivi stabilita.

Nè ha valore l'argomento, che in contrario si è voluto trarre da ciò che la tassa in discorso essendo stata stabilita a favore dei Comuni per compensarli della perdita dei centesimi addizionali alla imposta di ricchezza mobile, debba, per certa analogia, essere come questa pagata solamente nel luogo dov'è la sede principale degli affari e degli interessi del contribuente. A prescindere che male si invoca un'analogia

fra un'imposta dovuta allo Stato, per il quale l'interesse precipuo sta nella riscossione della imposta e non nel luogo dove essa venga pagata, e una tassa stabilita a favore dei Comuni, l'azione dei quali non si estende oltre i confini del rispettivo territorio, niun parallelo si può stabilire fra due tasse, delle quali quella di ricchezza mobile colpisce il reddito, mentre quella di esercizio e di rivendita colpisce una speciale forma di capitale. D'altra parte, non essendovi nè potendovi essere, per l'indole delle varie imposte, esatta corrispondenza di contribuenti e di contributi, bisogna, perchè si verifichi, a favore dei singoli Comuni, quella approssimativa compensazione fra i proventi dei centesimi addizionali alla ricchezza mobile e i proventi delle tasse accordate in cambio ai termini dell'all. *O* alla legge 11 agosto 1870, che ognuna di queste tasse accordate sia applicata secondo l'indole sua speciale, e possa essere applicata dal Comune nel quale trovasi l'ente soggetto (1).

278. L'esercente commercio o industria, però, è tenuto a pagare la tassa di esercizio nel solo Comune ove ha la sede principale, e non anche nel Comune dove, ad esempio, tenga un ufficio o studio per agevolare alla sua clientela le contrattazioni relative al commercio o all'industria da lui esercitata (2).

279. Se però gli stabilimenti siano collegati insieme per modo che il profitto dipenda appunto dal complesso stesso dei medesimi, in quale Comune dovrà essere pagata la tassa? Il caso più ovvio e più frequente è quello di un industriale, che abbia l'opificio o il laboratorio in un Comune, e smerci i suoi prodotti in un altro. Non è concorde su tal punto la giurisprudenza. Vi sono esempi in cui si ritenne che la tassa colpisca la produzione delle merci (3), come ve ne sono altri in cui si ritenne che essa colpisce la vendita (4). E per conseguenza

(1) V. nello stesso senso: App. Milano, 5 nov. 1898 (*Riv. amm.*, L, 291); IV Sez., 27 gennaio 1899 (*Ivi*, L, 151) e 7 maggio 1903 (*Ivi*, LIV, 699).

(2) App. Genova, 2 maggio 1902 (*Riv. amm.*, LIII, 435); Appello Milano, 13 ottobre 1896 (*Ivi*, XLVII, 1062).

(3) App. Casale, 24 febbraio 1891 (*Cons. dei Comuni*, 1891, p. 109); Cass. Torino, 31 dicembre 1880 (*Riv. amm.*, XXXII, p. 251).

(4) App. Torino, 13 dicembre 1878 (*Giurispr. ital.*, XXXI, 2, p. 273).

nella prima ipotesi si dovrebbe pagar la tassa anche nel Comune ove si ha l'opificio, mentre nella seconda si dovrebbe pagare nel solo Comune in cui si ha lo smercio. Per cui la questione si risolve distinguendo: se i prodotti escono perfetti nel luogo di produzione, la tassa si dovrà pagare anche in questo; ma se i prodotti non escono perfetti e debbono avere una successiva lavorazione, non sembra tassabile l'opificio di prima lavorazione, non essendo i prodotti di esso suscettivi di produrre una rendita. È poi deciso, e giustamente, dalla giurisprudenza che una casa di credito o di commercio che abbia filiali in più Comuni è tassabile con la tassa di esercizio in ciascuno di essi, perchè in ciascuno di essi realizza una parte dei suoi profitti (1).

280. Può darsi il caso che uno abbia più esercizi e rivendite nello stesso Comune: il regolamento 23 marzo 1902, all'art. 4, capov. 1°, contempla espressamente questo caso disponendo che egli debba pagare altrettante tasse commisurate alla rispettiva importanza di ciascun esercizio.

281. In applicazione di questo articolo fu deciso che nei regolamenti municipali per l'applicazione della tassa non si può stabilire che, qualora taluno abbia contemporaneamente due o più esercizi o rivendite che, presi isolatamente, non raggiungono il minimo della somma fissata per essere soggetti a tassa, si debbano in tal caso considerare uniti, perchè ciò non sarebbe in armonia col disposto dell'articolo, il quale, individualizzando gli esercizi e prescrivendo che a ciascuno di essi debba assegnarsi la tassa rispettiva, esclude assolutamente il concetto di unire un esercizio o una rivendita con l'altra (2).

282. Resta solo a vedere quale sia in questo caso il criterio per accertare la esistenza della pluralità di esercizi o rivendite che dà luogo a pluralità di tassa. E qui occorre

---

(1) Cass. Torino, 20 giugno 1882 (*Giur. Tor.*, XIX, p. 626).

(2) Nota 27 novembre 1871 del Ministero delle finanze al prefetto di Alessandria (*Man. amm.*, 1871, 379).

distinguere fra esercizi e rivendite: per queste il criterio sarà quello oggettivo e materiale della separazione; per quelli invece, a differenza dal caso di pluralità in Comuni diversi, il criterio sarà in certo modo soggettivo, riguardandosi l'esercizio nella persona indipendentemente dai locali in cui venga nello stesso Comune esplicato; sicchè, come decise la Cassazione di Torino, chi nell'ambito di un solo Comune esercita più professioni o industrie, sarà colpito da distinte tasse, ma chi esercita una sola professione o una sola industria, quantunque in più locali distinti, non può essere assoggettato che ad una tassa di esercizio sola (1). « Come non si potrebbe mai ammettere — è detto nella sentenza ora citata — che un avvocato abbia più esercizi solo perchè tenga aperti più uffizi distinti nel Comune; che un fabbricante di panni debba sopportare più tasse solo perchè, a vece di tenere una grande fabbrica in un unico locale, abbia più fabbriche in più locali distinti, così non si potrà, agli effetti della legge 11 agosto 1870, all. *O*, pretendere che un estrattore di marmi si debba ritenere avente più esercizi solo perchè nell'esercizio della sua industria, invece che da una sola, tragga i marmi da più cave, che siano però sempre nell'ambito dello stesso Comune ».

283. Ma se la tassa di esercizio può essere moltiplicata a carico di uno stesso esercente che abbia più esercizi, ciò è possibile nel solo caso che ciascuno di questi si presenti come un'azienda autonoma e separata dalle altre; nè può bastare a moltiplicare la tassa il semplice fatto che in una industria unica, con diversi macchinari e varietà di strumenti, si ottengano dalla stessa materia prima prodotti differenti. Quindi, ad esempio, giustamente fu deciso dover essere unica la tassa per uno stabilimento di lavorazione del

(1) Sentenza 3 marzo 1884 (*Legge*, 1884, II, 766). Così fu ritenuto che la tassa deve essere unica anche quando l'esercente abbia nello stesso Comune l'esercizio di più linee ferroviarie (App. Brescia, 2 settembre 1883, *Legge*, 1883, II, 315); — o di diverse agenzie di trasporto dipendenti da uno stesso atto di concessione con carattere di esclusività (Appello Milano, 5 novembre 1898, *Monitore dei Trib.* di Milano, 1899, 230); — o una filanda ed un filatoio (Cons. di Stato, 17 aprile 1872, *Legge*, 1876, II, 346).

minerale di ferro, in cui si producano, mediante processi diversi e anche successivi, ghisa, ferro dolce e acciaio (1).

284. Che dire del caso dell'industriale che abbia il suo esercizio in un Comune, e sia domiciliato o risieda in un altro? Si risponde facilmente che egli pagherà la tassa di esercizio nel Comune in cui possiede l'opificio e non nell'altro: avendo questa tassa carattere reale, non personale, essa colpisce l'esercizio e non l'esercente. E trovasi anche deciso che non entri nella competenza giudiziaria il vedere se il contribuente esercita l'industria che gli viene attribuita; ma sia invece competente la detta autorità a decidere se sia esente dalla tassa chi esercita l'industria in un Comune diverso da quello nel quale è domiciliato (2).

---

(1) Consiglio di Stato, IV Sezione, decisione 7 gennaio 1899 (*Foro italiano*, 1899, III, 33).

« Certo — è detto nella decisione — lo stabilimento della ditta G. produce ghisa, ferro dolce e acciaio in sagome diverse; e per ottenere tali prodotti ha bisogno di svariati mezzi e processi, quali sono gli alti forni in cui il minerale si trasforma in ghisa, ed altri forni speciali per la ultima trasformazione in ferro dolce e in acciaio e per dare forma alla ghisa, nonchè i magli, i laminatori e i torni per ridurre il ferro dolce e l'acciaio in verghe, sbarre, lamine o cilindri. Ma questa distinzione di lavorazione e di prodotti non altera l'unità dell'opificio e l'omogeneità dell'industria. Il variare di macchinari non può influire a scindere l'industria in tanti esercizi diversi, non potendo evidentemente dipendere dalla varietà degli istrumenti e dei mezzi di lavorazione la determinazione dell'obbietto di una industria, del carattere dello stabilimento, come capacità generatrice di prodotti congeneri o di prodotti eterogenei e come centro di affari, e della conseguente unità o meno dell'esercizio. Non è d'altra parte possibile avere l'acciaio e il ferro se non ottenendo dal minerale prima la ghisa; e ghisa, ferro e acciaio non costituiscono senza dubbio che tre qualità dello stesso metallo, solo distinte pel grado di purezza e di tempera ottenute tutte dal trattamento di un'unico minerale. Nè per le richieste e i bisogni del commercio e delle industrie speciali basta produrre masse informi, occorrendo dare al materiale figure geometriche affatto generiche e tali da non escludere ulteriori indefinite elaborazioni e modificazioni di forme a cui, nella varietà degli usi e delle applicazioni pratiche, possono andar soggette per opera di altre attività industriali e artistiche. Onde si può sicuramente conchiudere che l'industria esercitata dalla ditta G., per l'indole dei meccanismi, che nella varietà dei mezzi e delle operazioni sono tutti coordinati ad un fine comune, e per la omogeneità dei prodotti, costituisce un opificio solo..... ».

(2) Cass. Roma, 27 novembre 1896 (*Foro it.*, 1896, I, 817).

285. Un caso speciale per la tassa di esercizio e rivendita è quello dell'esercizio di ferrovie e tramvie intercomunali. La giurisprudenza è ora concorde nel ritenere che l'esercizio di una rete tramviaria o ferroviaria esplicantesi in vari Comuni è da considerarsi come industria unica e, come tale, soggetta ad unica tassa. Così pure la giurisprudenza è concorde nel ritenere che la tassa colpisce l'industria, l'esercizio, non l'industriale e l'esercente: ha insomma carattere reale e non personale. Perciò questa tassa deve essere applicata nel luogo dove l'arte, la professione, l'esercizio, l'industria producono un reddito, non là dove l'esercente abbia il domicilio. Così, nel caso di una Società ferroviaria o tramviaria, questa dovrà essere sottoposta alla tassa di esercizio e rivendita nel Comune dove sono la stazione principale e la sede centrale dei servizi, non nel Comune dove essa Società si sia costituito per qualsiasi fine un domicilio legale (1).

286. Quindi, ancora, l'esistenza di una stazione ferroviaria nel territorio di un Comune non induce l'obbligo nella società esercente di pagare al Comune stesso la tassa di esercizio. « L'esercizio — disse con magistrale chiarezza e precisione di idee la Corte di cassazione di Torino (2) — è della intera linea, perchè per essa e con essa, cioè coi suoi binari e manufatti, colle sue stazioni, con tutto il suo materiale fisso e mobile, col suo personale stabile e viaggiante e coi suoi capitali, si compie il movimento ferroviario. Le stazioni sono parti od almeno complemento accessorio, essenziale per verità, ma pur sempre accessorio, preordinato al funzionamento della linea; la loro attivazione isolata non si concepisce, perchè qualunque operazione si eseguisca in una stazione, non vi si esaurisce completamente, ma deve collegarsi necessariamente con altri atti e giovarsi di tutti gli altri fabbricati, costruzioni, meccanismi, ecc., altrove esistenti, non meno che di tutto il personale occorrente al relativo servizio. L'attivazione di una stazione isolatamente presa non è escogitabile quale esercizio

(1) Cons. di Stato, sez. int., par. adott. 3 gennaio 1903. (*Riv. amm.*, LIV, 231).

(2) Decisione 25 gennaio 1897 (*Foro ital.*, 1897, I, 282).

separato, indipendente e autonomo, come non può immaginarsi l'attività delle membra divise dall'organismo; e la rendita, in cui sta la materia tassabile, è della linea, non delle singole stazioni, le quali in sè e per se stesse sono incapaci di proficuo lavoro e quindi di lucro, ma tutte insieme contribuiscono, col materiale, col personale e coi capitali della linea, al lavoro ed alla rendita di questa; locchè equivale a dire che la stazione non è un esercizio per sè stante separato dalla linea, ma è invece una delle molteplici forze concorrenti all'esercizio di essa.

In difetto poi di una espressa disposizione di legge su questo riguardo, è per certo decisivo, nel senso suesposto, l'argomento offerto dall'art. 6 della legge 11 agosto 1870, all. *O*, in quanto dispone che la tassa sulle vetture pubbliche esercite a scopo di speculazione mediante mercede per il trasporto di persone anche promiscuamente con merci (art. 19, Reg. del 24 dicembre 1870, n. 6137) è dovuta « nel Comune dove è stabilita la sede principale del servizio » o, quando questa non si possa in modo sicuro determinare, nel Comune più popoloso; dovendosi inoltre notare che a norma degli art. 20 a 22 del succitato Regolamento la tassa è unica per gli esercenti vetture pubbliche di prima categoria, le quali, come appunto le imprese ferroviarie, fanno servizio « a periodi fissi e destinazioni determinate » e possono avere e sono spesso nella necessità di stabilire appositi luoghi di sosta sia a comodo dei viaggiatori, sia per ricevervi o deporvi mercanzie, sia per il cambio o riposo dei cavalli e per tenervi foraggi, veicoli di scorta e simili (1).

287. Altro quesito interessante è quello che riguarda gli impiegati. Il fatto di essere *semplicemente impiegato a stipendio*

(1) Giurisprudenza costante: vedi, fra le decisioni più recenti: Cassazione Torino, 27 maggio 1902 (*Giurisp. tor.*, 1902, 927; *Temi gen.*, 1902, 449); Cassaz. Firenze, 26 maggio 1902 (*Legge*, 1902, II, 551); Consiglio di Stato, 3 gennaio 1903 (*Riv. amm.*, LIV, 231). — Nel caso però di tramvie elettriche la Corte di appello di Milano, 3 maggio 1898 (*Ivi*, XLIX, 664); *Cons. dei Com.*, 1898, 206; *Munic. ital.*, 1898, 477) giudicò che ha diritto d'imporre la tassa di esercizio il Comune nel cui territorio si genera la forza motrice che dà vita all'intero esercizio e dove si conserva il materiale mobile del medesimo, non il Comune in cui l'impresa tiene la sede, gli uffici, la stazione capolinea e pubblica i bilanci, gli orari, ecc.

fisso presso un'azienda avente carattere industriale o commerciale, è tale da giustificare la legale applicazione della tassa di esercizio agli impiegati che si trovino in simili condizioni, oppure l'articolo 3 del Regolamento 23 marzo 1902, n. 113, deve essere interpretato invece nel senso che il carattere industriale e commerciale sia connesso all'impiegato stesso? In altri termini, può essere colpito dalla tassa di esercizio un impiegato che, a sensi dell'art. 1° del Regolamento suddetto, non esercita nè una professione nè un'arte o industria qualsiasi? Rispondiamo: La tassa non è sulle persone, ma sull'ente esercizio o rivendita. Vedasi l'esplicita locuzione dell'art. 6 del Regolamento. Gli impiegati delle aziende private sono esclusi dalla tassa (art. 3): se l'azienda a cui servono è un esercizio o una rivendita, questa e non essi, personalmente e individualmente, debbono pagare la tassa; a meno che (art. 4) il loro impiego o la loro prestazione d'opera *non si connetta* ad un'impresa di carattere industriale o commerciale.

Tutto il dubbio sta in quel: *non si connetta*. E noi riteniamo che finchè l'impiegato è soltanto tale, cioè personale retribuito per la sua opera e non parte organica ed integrante dell'azienda, non debba essere sottoposto alla tassa.

288. Chiunque tenga un esercizio o rivendita nel Comune deve farne la dichiarazione alla Giunta municipale entro il termine stabilito dal Regolamento comunale. Per gli esercizi e le rivendite già tassate il silenzio del contribuente, durante il periodo prescritto per le dichiarazioni, equivale a conferma, per parte di lui, della tassazione in corso anche per l'anno successivo (art. 9, Reg.).

289. Per le rivendite e per gli esercizi che si istituiscano nel corso dell'anno, la tassa è dovuta per intero, ovvero in ragione di tre quarti, o di metà o di un quarto della tassa annuale, secondo che la rivendita o l'esercizio sia sôrto nel primo, o nel secondo, o nel terzo, o nel quarto trimestre dell'anno solare (art. 10, Reg.).

290. La Giunta municipale, sulla scorta delle dichiarazioni ricevute o fatte d'ufficio, e delle rettificazioni da essa

eseguite, compila ogni anno la matricola dei contribuenti, procedendo alla ripartizione di essi nelle singole classi e alla assegnazione della rispettiva tassa. La matricola deve essere pubblicata per 15 giorni consecutivi all'albo pretorio. La pubblicazione della matricola è resa nota agli interessati mediante manifesti. Le nuove iscrizioni e le variazioni in confronto della matricola dell'anno anteriore, debbono essere notificate nello stesso termine agli interessati per mezzo dei messi comunali, che ne rilasciano attestazione, secondo un modulo speciale e con le norme che sono indicate nei regolamenti locali (art. 11, capov. 1°, 2° e 3°, Reg.).

291. È ammesso il ricorso contro l'operato della Giunta municipale entro 15 giorni dalla detta notificazione; decorso questo termine, le tassazioni portate dalla matricola diventano definitive (art. 11, capov. 4°, Reg.).

Sui ricorsi decide in primo grado una Commissione di accertamento composta di 5 membri nei Comuni con popolazione non superiore a 100 mila abitanti; nei Comuni con popolazione superiore la Commissione è accresciuta di due membri in più per ogni 100 mila o frazione di 100 mila abitanti. La Commissione è nominata dal Consiglio comunale nella sessione di primavera. Nei Comuni aventi popolazione non eccedente i 5 mila abitanti, la Giunta municipale può, per deliberazione del Consiglio comunale, funzionare quale Commissione di accertamento. Anche negli altri Comuni, qualora dopo due convocazioni del Consiglio comunale non siasi potuto costituire la Commissione, ne esercita le funzioni la Giunta municipale. La Commissione o la Giunta che decide dei ricorsi è presieduta da chi ottenne maggior numero di voti, ed in sua assenza da chi gli succede in ragione del numero dei voti. Alle riunioni ed alle deliberazioni della Commissione di accertamento si applicano le norme che regolano le convocazioni e le deliberazioni della Giunta municipale, in quanto siano compatibili con la natura e con le funzioni della Commissione (art. 13). — Le decisioni di primo grado della Commissione di accertamento e della Giunta municipale sono notificate agli interessati per mezzo dei messi comunali che ne rilasciano attestazione secondo un modulo speciale e con le

norme che sono indicate nei regolamenti locali (articolo 13, capov. 1°, Reg.),

Contro tali decisioni è ammesso l'appello, entro 15 giorni dalla loro notificazione, alla Giunta provinciale amministrativa: la mancanza di appello entro detto termine rende definitive le decisioni di primo grado. La Giunta provinciale amministrativa decide, sentito il parere della competente Camera di commercio; e dopo la sua decisione, rispetto alla applicazione della tassa ai singoli contribuenti, non è ammesso altro ricorso che quello all'autorità giudiziaria, a senso delle vigenti leggi (art. 13, capov. 2° e 3°, Reg.).

292. Decorso il termine pei reclami in primo grado, la Giunta municipale compila, in base alla matricola, il ruolo delle partite non contestate o definite. Questo ruolo dev'essere sottoposto al visto del prefetto e pubblicato per otto giorni, e quindi è messo in riscossione. — Per le partite definite dopo la pubblicazione del ruolo principale, per gli esercizi e le rivendite di cui fu omessa la tassazione nel ruolo stesso, e per quelli aperti durante l'anno, sono formati ruoli suppletivi, da approvarsi e pubblicarsi con le stesse norme del ruolo principale, omessa soltanto la pubblicazione di apposita matricola (art. 14).

293. Contro le risultanze del ruolo si può, entro un mese dall'ultimo giorno della sua pubblicazione, ricorrere al prefetto soltanto per iscrizione di partite contestate o non definite, per omissione della prescritta notificazione o per errore materiale. Il prefetto può, in tali casi, sospendere la riscossione delle partite controverse, ordinando la rettifica dell'errore e la regolarizzazione della procedura. — I provvedimenti del prefetto sono definitivi (art. 15, Reg.).

294. La tassa deve essere pagata in rate, per le quali devono essere fissate scadenze che coincidano con tutte o con alcune di quelle prescritte pei tributi diretti erariali. — Per la riscossione di questa tassa si applicano le stesse norme processuali e gli stessi privilegi in vigore per la riscossione delle altre tasse comunali (art. 16, Reg.).

295. Il contribuente inscritto nel ruolo della tassa di esercizio e rivendita, che non si sia valso del ricorso al prefetto di cui sopra (n. 293), può, per gli stessi motivi per cui tale ricorso è ammesso, ricorrere, entro due mesi dall'ultimo giorno della pubblicazione del ruolo, alla Commissione di accertamento e, dove ne fa le veci, alla Giunta municipale, per chiedere lo sgravio della partita irregolarmente iscritta. — In questo caso la Commissione o la Giunta municipale non può sospendere la procedura di riscossione, nè ordinare la rettifica dell'errore e la regolarizzazione della procedura, ma deve emettere, se dovuto, un ordine di sgravio, salva la ripresa delle operazioni di accertamento, od una nuova e regolare iscrizione su altro ruolo, secondo i casi (art. 17, Reg.).

296. Per l'esercizio o la rivendita, che durante l'anno cessa interamente senza trasferimento in altri, è ammesso lo sgravio della tassa dal trimestre successivo a quello nel quale la cessazione si è effettuata, purchè essa sia denunciata alla Commissione di accertamento o alla Giunta municipale entro due mesi dall'ultimo giorno della pubblicazione del ruolo o dalla chiusura dell'esercizio o della rivendita, a seconda che la cessazione sia anteriore o posteriore alla pubblicazione del ruolo (art. 18, Reg.).

297. Entro due mesi dall'ultimo giorno della pubblicazione del ruolo, possono pure i contribuenti dimostrare che uno stesso esercizio o rivendita è stato doppiamente tassato, e chiedere alla Commissione di accertamento o alla Giunta municipale lo sgravio della partita duplicata (art. 19, Reg.).

298. Nello stesso termine di due mesi dall'ultimo giorno della pubblicazione del ruolo possono altresì i contribuenti, che avessero confermato col silenzio la tassazione dell'anno precedente (n. 288), ricorrere alla Commissione di accertamento o alla Giunta municipale, e chiedere lo sgravio dimostrando che l'esercizio o la rivendita più non esisteva al tempo in cui doveva farsi la dichiarazione (art. 20).

299. Le domande di sgravio di cui ai nn. 296-298, quando siano presentate posteriormente al termine per esse stabilito,

non possono essere accolte se non pel semestre successivo a quello in cui è avvenuta la loro presentazione (art. 21).

300. Contro il rifiuto della Commissione di accertamento o della Giunta municipale ad accordare lo sgravio è ammesso l'appello alla Giunta provinciale amministrativa entro 15 giorni dalla notificazione degli atti contro i quali s'intende appellare. La Giunta provinciale amministrativa decide come sui ricorsi contro l'operato della Commissione di accertamento o della Giunta municipale nella formazione della matricola (art. 22).

301. La omissione delle dichiarazioni nel termine prescritto, la dichiarazione infedele e ogni altra contravvenzione al Regolamento 23 marzo 1902, nonchè ai regolamenti comunali relativi alla tassa di esercizio e rivendita, sono punite a sensi degli articoli 200 e seg. della legge comunale e provinciale (art. 23, Reg.).

302. I Comuni possono determinare con regolamenti municipali le altre modalità e i termini da osservarsi per l'applicazione della tassa di esercizio e rivendita, in quanto non sia disposto dal Regolamento 23 marzo 1902. Tali regolamenti debbono essere sottoposti all'approvazione della Giunta provinciale amministrativa e quindi alla omologazione del Ministero delle finanze. Le decisioni concernenti la legittimità di tali regolamenti e quelle pei provvedimenti della Giunta provinciale amministrativa possono essere impugnate con ricorso alla IV Sezione del Consiglio di Stato o con ricorso straordinario al Re (art. 24, Reg.).

B) *Tassa di famiglia o focatico* (1).

303. Cenni legislativi. Attribuzione della tassa ai Comuni colla legge 26 luglio 1868. — 304. Carattere della tassa. — 305. Regolamenti comunali al riguardo. — 306. Carattere dei regolamenti provinciali sulla tassa. — 307. Da chi la tassa è dovuta. — 308. Determinazione dell'ente imponibile. — 309. Concetto del capo di famiglia. — 310. Se siano soggetti a tassa i

(1) Su questa tassa, oltre la citata opera del CERESETO (volume I, pag. 243), vedi: C. ROSSI, voce *Famiglia (Tassa di)* nel *Digesto italiano*, vol. XI, 1895; E. SCAPINELLI, *L'imposta di fuocatico o di famiglia*, nel *Cons. dei Com.*, 1900, 353; BISCACCIANTI, *La tassa fuocatico:* considerazioni e studi, Foligno, 1896; FREZZOLINI, *La tassa di famiglia o di fuocatico nel Regno d'Italia*, Foligno, 1896.

minorenni. — 311. Se vi siano soggette le persone giuridiche. — 312. Se sia il criterio della residenza o del domicilio o della dimora che determina l'obbligo della tassa. — 313. Caso di persona avente più residenze. — 314. Norme di commisurazione della tassa. — 315. Da quali elementi si deve misurare l'agiatezza. — 316-317. Ricorsi: giurisdizione e competenza. — 318. L'art. 74 del Regolamento comunale — Contribuente iscritto nei ruoli di due Comuni di Provincie diverse. — 319. Se possa ricorrere al Ministero dell'interno per la decisione di cui all'art. 74 del Regolamento predetto. — 320. Contribuente che ricorre contro l'iscrizione perchè residente in altro Comune che non applica la tassa di famiglia. — 321. Caso in cui la Giunta provinciale amministrativa provveda sul ricorso di un contribuente tassato pure in altro Comune di altra Provincia. — 322. Se i due Comuni interessati possano ricorrere al ministro perchè dichiari a quali di essi la tassa è dovuta.

303. La tassa di famiglia è antica: il focatico costituisce, insieme col testatico o imposta per capi, il più antico sistema d'imposta che l'antichità ci ricordi. Anche nei vari Stati di Italia era una forma diffusa di contribuzione. La legge del 1864 sulla ricchezza mobile fece cadere questa come altre tasse analoghe, sostituendovi l'unica forma di prelevamento sul reddito mobiliare. Ma fu per poco. La legge 26 luglio 1868, n. 4513, la ripristinò ben tosto, attribuendola ai Comuni. E dispose che i regolamenti per l'applicazione di questa tassa dovessero per ciascuna Provincia essere deliberati dalla Deputazione provinciale ed approvati con decreto reale, sentito il Consiglio di Stato. Alla Deputazione provinciale, nella compilazione e modificazione e revisione di tali regolamenti, è, in virtù dell'art. 64 della legge 30 dicembre 1888 e ora dell'art. 164 della legge comunale che commentiamo, sostituita la Giunta provinciale amministrativa (1).

304. Non ripeteremo qui le varie discussioni e critiche fatte a questa tassa: chi l'ha detta la vera imposta madre, il tessuto e sostrato dell'imposta unica; altri invece l'ha chiamata un avanzo del medio evo, condannata dalla scienza e destinata a sparire (2). Noi non facciamo un trattato di scienza dei tributi: onde possiamo astenerci dall'entrare nella questione. Esporremo, però, brevemente i principî di diritto positivo in ordine a questa tassa.

---

(1) Consiglio di Stato, 8 novembre 1889 (*Legge*, 1890, I, 62); parere a sezioni unite del 19 giugno 1891 (*Cons. dei Comuni*, 1891, 332); Consiglio di Stato, IV Sezione, 17 dicembre 1891.

(2) Vedi in CERESETO, vol. I, n. 205 e segg.

305. Per l'applicazione della tassa di famiglia i Comuni possono fare regolamenti speciali; ma debbono stare entro i limiti segnati dal rispettivo regolamento provinciale (1). Obbietto di questi regolamenti sono le modalità per l'accertamento della materia imponibile, i modi e le epoche di pagamento, ecc. Essi non possono perciò ridurre la tassa al disotto del minimo, nè oltrepassare il massimo stabilito dal regolamento provinciale. E se lo facciano, la loro deliberazione deve essere approvata dalla Giunta provinciale amministrativa; e, quindi, essere sancita con decreto sovrano, sentito il Consiglio di Stato (2). Nemmeno essi possono, nel silenzio del regolamento provinciale, dettare le norme generali per stabilire e definire l'ente imponibile (3): tali norme hanno carattere legislativo (4), e soltanto per espressa delegazione del legislatore le Giunte provinciali amministrative sono competenti a stabilirle, purchè vi concorra la sovrana approvazione, sentito il parere del Consiglio di Stato.

306. I regolamenti provinciali in materia di tassa di famiglia non sono emanati per delegazione del potere legislativo, ma in virtù di una potestà autonoma dell'autorità amministrativa ad essa deferita per legge, e quindi le questioni sulla loro legalità sono di competenza amministrativa. « Non trattasi qui — disse la Corte di cassazione di Roma in un suo solenne giudicato pronunziato a sezioni unite (5) — nè di pieni poteri che il Parlamento, sospendendo in un momento eccezionale di esercitare la sua funzione legislativa, consente al potere esecutivo di legiferare, nè di una materia che, dovendo regolarsi per legge, abbia il Parlamento delegato al Governo la potestà di disciplinare con norme regolamentari;

---

(1) Cons. di Stato, IV Sezione, 26 gennaio 1900 (*Foro it.*, 1900, III, 144).

(2) Cons. di Stato, 11 luglio 1890 (*Legge*, 1891, I, p. 574).

(3) Così pure il Cons. di Stato, sez. finanze, parere 28 dicembre 1891.

(4) Cass. Roma, 19 febbraio 1895 (*Foro it.*, 1895, I, 814; 4 dicembre 1896 (*Ivi*, 1896, I, 196); Cons. di Stato, IV Sezione, 24 marzo 1899 (*Ivi*, 1899, III, 81).

(5) Sentenza 22 maggio 1902 (*Foro it.*, 1892, I, 1123). Sulla natura dei regolamenti provinciali per la tassa di famiglia vedi la bella nota del VACCHELLI, illustrativa della sentenza ora citata, in *Foro it.*, 1902, I, 1362).

in ambo i casi, dato che il potere delegato esaurisca il mandato, non potrà più interloquire, ma si versa invece in una terza ipotesi, quella cioè in cui il legislatore, distinguendo due ordini di disposizioni di diverso valore nel governare una data materia, i principî fondamentali egli stesso direttamente sanziona e canonizza, ed invece i modi di applicazione con la legge medesima demanda, entro certi confini, al potere regolamentare di una designata autorità. E allora codesta autorità, nel procedervi, non compie veramente una delega, ma esplica una potestà insita e autonoma per virtù di legge, tanto che (cosa che non le sarebbe altrimenti consentita) può le date disposizioni essa stessa modificare, riformare, sostituire ed anco revocare e sopprimere. Di tale natura sono senza dubbio i regolamenti che il legislatore, dopo di avere all'articolo 8 della legge 26 luglio 1868 sancito il principio fondamentale della tassa di famiglia, per poi conservare ad essa, secondo la tradizione storica, l'impronta tipica locale, e far sì che potesse adattarsi alle varie condizioni ed esigenze delle diverse regioni (d'onde il suo battesimo di tributo locale o focolare), ha commesso alle Giunte provinciali di stabilire per la misura e le modalità della sua applicazione, e con la necessaria conformazione alle leggi dello Stato. Difatti al 2° comma del citato articolo il legislatore usa la locuzione che cotesti regolamenti saranno formati « per l'applicazione della tassa », il che importa che non è nè potrebbe essere la Giunta provinciale che impone la tassa o meglio l'imposta: essa dà unicamente norme per l'applicazione: la preesistenza dell'imposta è un presupposto logico alla sua applicazione: è il legislatore che direttamente l'ha creata. E quanto alla necessaria conformazione alle leggi, è tassativamente prescritto dalla legge comunale e provinciale (art. 118, legge 20 marzo 1865, corrispondente all'art. 164, n. 3, testo unico 4 maggio 1898) che nell'emanare tali regolamenti debbono le Giunte provvedere nei limiti ed in conformità della legge. Cosicchè dal coordinamento di coteste due formole sorge vieppiù manifesto che la facoltà nelle Giunte di dettare siffatti regolamenti non tende ad esplicare una vera e propria delega legislativa, ma una funzione propria, nella sfera delle loro organiche attribuzioni ».

Ond'è che sia che tali regolamenti più scientificamente e teoricamente si caratterizzino come regolamenti autonomi emanati per virtù propria da un organo amministrativo deliberante, sia che si vogliano, con la più comune giurisprudenza, designare latamente quali regolamenti attuati in forza di una delegazione *ex lege*, certo è che nella loro sostanza altro non concretano e costituiscono che un atto amministrativo rientrante nel novero di quegli atti di autorità o di corpi amministrativi deliberanti, ai quali allude l'art. 24 della legge sul Consiglio di Stato 2 giugno 1889, e che conseguentemente non potrebbero essere sottratti al legittimo sindacato della IV Sezione del Consiglio di Stato, in dipendenza dei principî che informano tutto l'organamento della giustizia amministrativa.

307. Da chi è dovuta la tassa di famiglia? Essa si paga per fuochi, ossia è dovuta da ogni capo di famiglia appartenente al Comune. Qual è dunque il concetto della famiglia agli effetti della tassa? La legge ha il grave torto di non averla definita; onde la giurisprudenza non è concorde sul concetto dell'ente tassabile, ossia sul soggetto della tassa, nè tampoco sono concordi su di esso i regolamenti provinciali. Talvolta prevale il concetto della famiglia civile; tal'altra quello della semplice convivenza; talvolta quello della comunione di beni o d'industria. Nè meno notevoli sono le discrepanze sul punto se occorra essere domiciliato nel Comune per essere sottoposto alla tassa di famiglia, o basti la semplice residenza o la dimora.

308. Secondo il nostro avviso, per determinare l'ente imponibile con la tassa di famiglia bisogna non ricorrere ad un criterio esclusivo, sibbene porre a base un concetto composito di tutti gli elementi innanzi accennati. Non si deve quindi fermarsi al solo concetto della famiglia civile, ma occorre integrarlo con quello più razionale della convivenza e della comunione d'interessi (1). Quindi, in applicazione di questo principio, non diremo che sia soggetto a tassa il solo capo di famiglia, quando abbia figli maggiorenni aventi un patrimonio separato:

(1) Cons. di Stato, parere 28 dicembre 1891 (*Legge*, 1892, I, 608).

il concetto della famiglia civile condurrebbe a questo, ma la mancanza di comunione d'interessi porta per conseguenza a tassazioni distinte. Viceversa, fu giustamente ritenuto che debbansi assoggettare ad una sola tassa tutti coloro che vivono sotto il medesimo tetto, parenti od affini tra loro entro il quarto grado ed in comunione di beni o d'interessi (1).

309. È soggetto alla tassa il capo di famiglia. E tale si intende qualunque persona *sui juris*, anche se celibe, o fuori della famiglia civile, com'è dei figli naturali. E tale si ritiene anche la madre che sia capo di famiglia, o la vedova o la zitella maggiorenne avente patrimonio proprio. Nè importa se ciascuno di questi individui abbia casa a sè, o conviva con altri. La tassa di famiglia, come lo indica lo stesso suo nome, grava la famiglia, la quale è legalmente esistente quando si ha una persona avente famiglia e rendita propria, comunque conviva con altri (2).

310. Sono soggetti a tassa di famiglia i minorenni? La risposta si dà contraria se i minori appartengono ad una famiglia già contribuente; ma se essi hanno patrimonio proprio, comunque sotto l'amministrazione altrui, sono soggetti alla tassa.

311. Vi sono soggette le persone giuridiche? Si risponde con una distinzione: gli enti che sono costituiti da persone fisiche strette tra loro dal vincolo della convivenza, sono soggetti alla tassa; ma le persone giuridiche che suppongono persone non legate tra loro da vincolo siffatto, che non hanno mensa comune insomma, non sono tassabili. Non vi sono quindi soggette le società commerciali, le fabbricerie, le confraternite; ne sono colpiti invece il monastero ed il convitto.

312. Non meno importante, nè meno dibattuta è l'altra questione, innanzi accennata, se sia il criterio della residenza, o quello del domicilio, o della dimora che determina l'obbligo di sottostare alla tassa di famiglia.

---

(1) Cons. di Stato, parere 28 dicembre 1891 sopra citato.
(2) Cass. Napoli, 3 agosto 1886 (*Legge*, 1887, I, 596).

Un principio domina la questione: ed è che la tassa di famiglia ha carattere personale per eccellenza; essa non colpisce i beni, le rendite, ma le persone in quanto gli uni o le altre possedono. Appunto per ciò, se la tassa di famiglia colpisce la persona, non può essere dovuta che una volta sola, ed in un solo Comune (1). Nè possono assoggettarsi a questa tassa alcuni membri di famiglia residenti in un Comune, qualora il capo di famiglia vi sia soggetto in altro Comune in cui risiede (2). Se adunque una persona abbia domicilio in un Comune e residenza in un altro, si deve determinare in quale dei due Comuni essa debba pagare l'imposta. È una grave lacuna nella legge non avere determinato questo estremo: e a ciò suppliscono soventi i regolamenti provinciali. Ma quando i regolamenti tacciano, la questione risorge. A nostro avviso, se la tassa comunale serve a sostenere le spese del Comune, e se queste spese giovano a tutti coloro che nel Comune hanno la residenza o la dimora, sarà questo il criterio prevalente nel determinare l'obbligo di sottostare alla tassa (3). Il domicilio è spesso una finzione legale; e moltissimi conservano il loro domicilio d'origine, mentre per ragioni d'affari o di professione passano intera lo loro vita in un luogo diverso. Dunque, è primo il criterio della dimora e quello della residenza (4), ultimo quello del domicilio che, nel silenzio dei regolamenti provinciali, determina l'obbligo di sottostare alla tassa (5).

313. Se però il contribuente abbia la sua residenza in due luoghi diversi, sorge un conflitto, che non è facilmente risolubile; ed è senza meno da ammettersi che col criterio del domicilio la questione non potrebbe presentarsi. Dato dunque

---

(1) Cons. di Stato, 28 giugno 1891 (*Mon. dei Trib.* di Milano, 1902, 137).

(2) Cons. di Stato, IV Sezione, 20 agosto 1892 (*Legge*, 1892, II, 778).

(3) Cons. di Stato, 8 febbraio 1901 (*Man. amm.*, 1901, 123; *Riv. amm.*, LII, 922; *Munic. it.*, 1901, 207).

(4) Quindi, cessando nel corso dell'anno il contribuente di risiedere nel Comune, deve essere esonerato dall'ulteriore pagamento della tassa a partire dal giorno del trasporto della sua residenza, quantunque il ruolo dell'esazione sia annuale e sia già diventato esecutivo: Consiglio di Stato, 28 giugno 1901 (*Mon. dei Trib.* di Milano. 1902, 137)

(5) Cass. Napoli, 10 novembre 1887 (*Legge*, 1888, I, 655); Cons. di Stato, 4 agosto 1904 (*Riv. amm.* LV, 718). Vedi CERESETO, nn. 228 e seguenti.

questo cumulo di residenze, dovrà ripartirsi la tassa tra i due Comuni? Crediamo che no, non essendo questa soluzione conforme allo spirito della legge fiscale. Crediamo invece che la imposizione debba verificarsi nel luogo in cui è la residenza principale, ossia quella che si estrinseca con un maggior numero di atti, o quella dove il contribuente dimora più a lungo durante l'anno. E giustamente fu ritenuta illegittima la disposizione di un regolamento provinciale con cui, pel caso di dimora del contribuente alternata in più Comuni, erasi stabilito che per presunzione *juris et de jure* dovesse aversi come sua dimora abituale, anche se più breve, quella nel Comune che avesse maggiore importanza e presentasse maggiori comodità (1). Ad ogni modo, questa questione di apprezzamento di fatti è essenzialmente devoluta alla competenza giudiziaria.

314. Le norme di commisurazione della tassa sono date dai regolamenti provinciali. Come ed entro quali limiti i regolamenti comunali possano supplire alle lacune di essi, od anche apportarvi deroghe o modificazioni, si è già detto innanzi. Ecco poche altre osservazioni generali.

L'equità vuole che nella commisurazione della tassa di famiglia si prescinda dalla tassazione fissa: l'eguaglianza tra ricchi e poveri in materia di tasse è somma ingiustizia. È raccomandabile invece, come già per la tassa di esercizio e rivendite si è osservato, il sistema della distribuzione dei redditi per categorie, con un savio criterio di progressività, secondo i gradi di agiatezza (2). Che se poi non si può, in genere, stabilire una esenzione dall'imposta per una determinata classe di persone, e così per l'operaia, può bene stabilirsi un minimo di reddito tassabile, specie se il Comune non eccede il limite legale della sovrimposta (3).

---

(1) Consiglio di Stato, IV Sezione, 7 dicembre 1900 (*Foro italiano*, 1901, III, 5).

(2) Che la tassa di famiglia possa legalmente essere imposta, anzichè col sistema di una aliquota fissa, con quello di una aliquota percentuale e progressiva, in base ad una previa distribuzione dei contribuenti in classi, opinò il Consiglio di Stato, 15 maggio 1903 (*Foro it.*, 1903, III, 153).

(3) Cons. di Stato, 10 aprile 1900 (*Man. amm.*, 1900, 207).

315. Da quali elementi si deve misurare l'agiatezza? La giurisprudenza ha concordemente risposto che l'agiatezza si deve desumere da ogni specie di reddito mobiliare ed immobiliare, senza distinguere se posseduto nel Comune o fuori, detraendo da esso le imposte e le passività, in relazione al numero dei membri di cui la famiglia è composta. Si deve tener conto insomma di tutti gli elementi da cui risulta che una famiglia è più o meno agiata: un giudizio indiziario e complessivo insomma (1); il che per altro, se in principio rappresenta l'assoluta giustizia, in pratica apre il campo a questioni; di guisa che per questa come per ogni altra tassa, sia governativa o locale, è sempre il caso di applicare i due versi inglesi, che nella nostra lingua si possono più o meno felicemente parafrasare così:

Tasse veder senza difetti e guai
Non fu, non è, non sarà dato mai (2).

316. E perciò, se sono possibili le ingiustizie, si debbono avere facili le vie di reclamo. E queste sono numerose.

In forza dell'art. 8 della legge 26 luglio 1868, con la quale fu accordata ai Comuni la facoltà di imporre la tassa di famiglia e quella sul bestiame, i Consigli comunali e le Deputazioni provinciali (ora le Giunte provinciali amministrative) deliberano rispettivamente, come già si è detto, i regolamenti comunali e provinciali per la tassa di famiglia. Di più, secondo la costante giurisprudenza tradotta poi in precetto dagli articoli 67 e 74 del Regolamento 19 settembre 1899, n. 394, per la esecuzione della legge comunale e provinciale, gli stessi consessi sono investiti anche della potestà di decidere sui reclami presentati dai contribuenti contro la tassazione loro imposta, essendo logico che la risoluzione delle questioni sollevate circa l'applicazione pratica dei regolamenti sia affidata agli stessi collegi che li abbiano approvati.

Dati pertanto due soli gradi di giurisdizione, le decisioni della Giunta provinciale amministrativa, giudice di appello,

---

(1) CERESETO, vol. I, n. 241.

(2) Whoever expects a fautless tax to see
Expects what neither is, nor was, nor e'er shall be.

sono veri provvedimenti definitivi, salvo agli interessati di far valere, a termini della legge 20 marzo 1865, all. *E*, le questioni di diritto avanti l'autorità giudiziaria. Inoltre siffatti provvedimenti, a causa del carattere giurisdizionale che è stato ad essi riconosciuto, non possono, in via amministrativa, essere impugnati per illegittimità mediante ricorso straordinario al Re, ma soltanto con ricorso alla IV Sezione del Consiglio di Stato.

Nel periodo dell'accertamento amministrativo si ricorre a quelle autorità che sono stabilite nei regolamenti provinciali di applicazione della tassa; le quali d'ordinario fanno capo alla Giunta provinciale amministrativa. E contro la decisione di questa si può ricorrere alla Sezione IV del Consiglio di Stato, pei motivi preveduti dall'art. 24 della legge sul Consiglio di Stato. Nè pare possa escludersi il ricorso al Re, a termini dell'art. 12, n. 4, della stessa legge: tuttavia la giurisprudenza non è ancora ben fissa (1).

317. Però, come già fu accennato (n. 316), non deve neppure porsi in dubbio che, a lato della competenza della Sezione IV, si debba riconoscere e ammettere, nelle questioni

---

(1) Il quesito « se il ricorso al Ministero possa prodursi dallo interessato senza ricorrere nè al Consiglio comunale, nè alla Giunta provinciale amministrativa in base alla sola contemporanea iscrizione dei contribuenti nei ruoli di più Comuni appartenenti a Provincie diverse » fu così risolto nella Circolare ministeriale 19 febbraio 1904 (*Rivista amministrativa*, LV, 151):

« Il contribuente non può presentare reclamo al Ministero contro la contemporanea sua iscrizione nei ruoli per la tassa di fuocatico di Comuni appartenenti a Provincie diverse, se prima non abbia esperimentato il ricorso in prima istanza innanzi al Consiglio di quel Comune dal quale egli creda di essere stato indebitamente tassato. Ciò è indispensabile; perchè solo dopo la decisione consigliare può sorgere fra Comuni di Provincie diverse il conflitto da portarsi al giudizio del Ministero. Per lo che, mancando la decisione consigliare di prima istanza, il Ministero non potrebbe che dichiarare inammessibile il ricorso che gli fosse presentato. Non vi è, per contro, ragione di ricorrere alla Giunta provinciale amministrativa, giacchè, sollevato, a mezzo della deliberazione del Consiglio comunale, il conflitto con un altro Comune, il ricorso in secondo grado deve essere presentato al Ministero. In ogni caso poi è ovvio che la Giunta provinciale amministrativa dovrebbe dichiarare la propria incompetenza a decidere in merito del reclamo che ad essa fosse per avventura presentato ».

di diritto civile, anche se involventi la controversia sulla legittimità dell'atto amministrativo ossia dell'iscrizione nei ruoli dei contribuenti, la competenza dell'autorità giudiziaria. E quindi, dopo la pubblicazione dei ruoli, il contribuente può anche provvedersi innanzi a questa per far dirimere le questioni di diritto intorno alla tassa (1). Invece, ogni questione sulla estimazione della tassa resta circoscritta entro la sfera delle giurisdizioni amministrative. E fu deciso che l'autorità giudiziaria è incompetente a conoscere dell'azione di danno spiegata dal contribuente contro il Comune, per essere stato, a suo dire, ingiustamente incluso e mantenuto in una categoria di contribuenti alla tassa di famiglia, che egli intende dimostrare sproporzionata ai propri redditi (2).

318. L'art. 74 del regolamento comunale (R. D. 19 settembre 1899) reca: « Sulla questione fra più Comuni circa la spettanza della tassazione di tributi comunali decide la Giunta provinciale amministrativa, se trattasi di Comuni della medesima Provincia; altrimenti, il ministro dell'interno, salvo sempre il ricorso alla IV Sezione del Consiglio di Stato ».

Questo articolo ha risoluto la questione, che per tanto tempo si è agitata, della via da seguirsi quando il ricorso del contribuente sia presentato contro la sua contemporanea iscrizione nei ruoli di due Comuni di Provincie diverse. In questo caso le Giunte provinciali amministrative, anzichè dare una interpretazione alle disposizioni dei regolamenti comunali e provinciali da esse approvati, dovrebbero giudicare dei reclami in relazione a regolamenti provinciali e comunali approvati da altre Giunte. Di fronte alla possibilità di tale conflitto, era evidente la necessità di sottrarre completamente alle Giunte stesse la giurisdizione sui detti ricorsi, attribuendola al Ministero. Nè la disposizione relativa potrebbe interpretarsi nel senso che sia stato aggiunto un terzo grado di giurisdizione; perchè, invece, si tratta di una semplice sostituzione del Ministero alla Giunta provinciale amministrativa, previa l'osservanza

---

(1) Cass. Roma, 12 marzo 1892 (*Foro ital.*, 1892, 1053) e Cass. Roma, 6 giugno 1888 (*Legge*, 1889, II, 727).

(2) App. Venezia, 12 luglio 1889 (*Ivi*, 1889, II, 672).

di tutte quelle formalità che la legge e i regolamenti speciali stabilirono per la presentazione del reclamo in secondo grado. Epperò, quanto si è detto di sopra (n. 316) in ordine al carattere definitivo e giurisdizionale dei provvedimenti delle Giunte, si applica completamente a quelli che, in luogo di esse, il Ministero emette nei casi ora indicati.

319. Dato questo caso di un contribuente inscritto per la tassa fuocatico in due Comuni appartenenti a diverse Provincie, è legittimo il suo ricorso al Ministero dell'interno per la decisione di cui all'art. 74 predetto? La IV Sezione del Consiglio di Stato, con pronuncia dell'8 gennaio 1904 (1), decise per la negativa, sostenendo che soltanto sul conflitto reale tra più Comuni per la tassazione del fuocatico può esercitarsi la giurisdizione del Ministero dell'interno nei termini dell'art. 74 del regolamento comunale; mentre, nel caso del ricorso di un contribuente nei suoi rapporti individuali col Comune, deve valere il regolamento provinciale.

La distinzione così fatta è assai sottile. In realtà, il conflitto tra la tassazione di due Comuni è dato dal fatto di un contribuente colpito dallo stesso balzello e non dalla modalità della procedura con cui questo fatto si sia risolto. Del resto, l'art. 74 del regolamento comunale non è che la riproduzione, in forma più comprensiva e generalizzata, dell'art. 7 della legge 11 agosto 1870, all. *O*, il quale, per le tasse di esercizio e rivendita, di licenza, sui domestici e sulle vetture, dispone così: « Nascendo contestazioni tra Comuni della medesima Provincia, deciderà la Deputazione provinciale, *la quale dovrà anche pronunciarsi sui reclami dei contribuenti che avessero pagato in due Comuni diversi.* Se i Comuni appartengono a Provincie diverse, deciderà con un decreto il ministero dell'interno ». Nell'interesse della semplificazione della giustizia e perchè il contribuente non sia palleggiato da Erode a Pilato, dobbiamo solo esprimere l'augurio che l'art. 74 del regolamento comunale sia completato in modo da risolvere con una sola procedura e con unico criterio giurisdizionale tutte le contestazioni sulle tasse locali.

---

(1) *Foro italiano*, 1904, III, 17.

320. Quando non si faccia questione di contemporanea iscrizione nei ruoli della tassa di fuocatico di due diversi Comuni, ma si tratti solamente di stabilire se il contribuente sia stato debitamente iscritto nel ruolo di un Comune, mentre egli dichiara di avere la sua dimora abituale in un Comune di altra Provincia, ove non si applica la tassa in parola, è evidente che mancherebbe ogni ragione di conflitto. Ed in questo caso la decisione in secondo grado sul reclamo del contribuente spetta alla Giunta provinciale amministrativa e non al Ministero. Nè contro la decisione della Giunta potrebbe il contribuente rivolgersi al Ministero, poichè, avendo essa, come si è detto (n. 316), carattere di provvedimento definitivo e giurisdizionale, egli non può che adire l'autorità giudiziaria per far valere i suoi eventuali diritti, senza pregiudizio della competenza a conoscere della legittimità del pronunziato della Giunta, attribuita dalla legge alla Giunta provinciale amministrativa.

321. Che se la Giunta provinciale amministrativa, eccedendo i limiti delle sue attribuzioni, provveda, accogliendo o respingendo il ricorso di un contribuente tassato pure in altro Comune di diversa Provincia, tanto il Comune interessato quanto il contribuente avranno diritto di ricorrere al Ministero per ottenere la decisione che a questo solamente spetta di emettere. Dove però è a tener presente come, di fronte alla procedura prescritta dall'art. 67 del Regolamento per la esecuzione della legge comunale e provinciale, non dovrebbe mai verificarsi il caso di un contribuente che, in seguito a cambiamento di residenza, venga a sua insaputa inscritto nei ruoli di due Comuni di Provincie differenti, dovendo la iscrizione di esso nel ruolo del Comune dove si è trasferito essergli notificata per mezzo del messo comunale, e avendo d'altra parte la giurisprudenza sancito il principio che la tassa di fuocatico colpisce le famiglie che da oltre sei mesi risiedano nel Comune che la impone. Date tali garanzie, il contribuente ha tutto il tempo ed il modo di accertarsi se egli sia stato mantenuto nel ruolo del Comune che ha abbandonato e di ricorrere contro tale tassazione. — Non occorre aggiungere che contro il provvedimento ministeriale è aperto l'adito al ricorso per illegittimità alla IV Sezione del Consiglio di Stato.

322. Si può chiedere ancora se, avendo il contribuente ricorso alle rispettive Giunte provinciali amministrative contro diversi Comuni che gli abbiano contemporaneamente imposta la tassa di fuocatico, possano i Comuni interessati ricorrere al Ministero perchè dichiari a quale di essi la tassa sia dovuta, quando le decisioni delle Giunte siano concordi nel dichiarare che in nessun Comune debba il ricorrente pagarla, e se possa il contribuente ricorrere pur sempre al Ministero qualora le decisioni dei cennati Consessi gli impongano di pagare la tassa in più Comuni; — come del pari se, data la concordanza delle decisioni di più Giunte provinciali amministrative nel senso che l'una escluda e l'altra ammetta l'obbligo di pagare la tassa in Comuni delle rispettive Provincie, possa il contribuente, che ha interesse a pagarla nel Comune dal cui ruolo fu radiato, ricorrere al Ministero per una dichiarazione contraria a quella risultante dalle menzionate decisioni delle Giunte.

Dopo quanto fu osservato più sopra (n. 319), è ben difficile che possa verificarsi il caso di un contribuente che ricorra, dapprima e contemporaneamente, a Consigli comunali di diverse Provincie e quindi alle rispettive Giunte provinciali amministrative ottenendo da queste ultime decisioni identiche, da cui risulti che egli debba o non debba pagare la tassa fuocatico in due o più Comuni. Dalle deliberazioni poi emesse dai Consigli comunali le Giunte provinciali amministrative dovranno rilevare che trattasi di decidere circa un conflitto sorto per la contemporanea iscrizione di un contribuente nei ruoli di Comuni di Provincie diverse. Dato però che, a causa del silenzio del contribuente o della non completa istruttoria del ricorso, le Giunte provinciali amministrative decidano su tale questione, è fuor di dubbio che tanto il contribuente quanto il Comune possano rivolgersi al Ministero per ottenere quella decisione che solamente ad esso spetta di emettere su tale materia (1).

---

(1) Potendo avvenire, e in pratica essendosi non di rado avverato, che le Giunte provinciali amministrative, sia per uno studiato silenzio da parte dei contribuenti, sia per la non troppo esatta procedura seguita nelle iscrizioni dei nuovi contribuenti da parte dei Comuni ove essi trasferiscono la loro residenza, siano tratte in errore circa le decisioni da

C) *Tassa sulle vetture pubbliche e private* (1).

323-324. Origine della tassa: leggi e regolamenti. — 325. Distinzione fra tassa sulle vetture pubbliche e tassa sulle vetture private. — 326. Quali siano le vetture pubbliche. — 327. Quali siano esenti. — 328. *Tramways;* barche e gondole; *omnibus* di alberghi. — 329. In qual Comune è dovuta la tassa: controversie. — 330. Servizio di vetture avente la sua sede all'estero. — 331. Contestazione fra due Comuni circa il diritto di tassare un esercizio di vetture. — 332. Norme per l'applicazione della tassa sulle vetture pubbliche. — 333. Il servizio delle vetture pubbliche e l'autorità di P. S. — 334. Tassa sulle vetture private — Quali siano. — 335. Come si applichi la tassa. — 336. Fabbricanti di carrozze. — 337-338. In quale Comune è dovuta la tassa. — 339. Natura del giudizio sul punto se uno sia possessore di vetture e cavalli. — 340. Criteri per l'applicazione della tassa.

323. La tassa sulle vetture (come quella sui domestici) era stata istituita nel 1859 nelle antiche Provincie. Abolita nel 1864 per effetto della promulgazione della legge sull'imposta di ricchezza mobile, fu rimessa in tutta Italia col decreto legislativo 28 giugno 1866. Per effetto della legge 11 agosto 1870, allegato *O*, questa tassa, che fino a quel momento era stata governativa, venne ceduta ai Comuni.

Pertanto la tassa è oggi regolata dal citato decreto legislativo 28 giugno 1866, n. 3022, e dal regolamento approvato con Regio Decreto 3 febbraio 1867, n. 3612, nonchè dalla legge 11 agosto 1870, n. 5784, all. *O*, e dal relativo regolamento 24 dicembre 1870, n. 6137.

324. Oltre a queste norme generali, l'art. 12 della legge 11 agosto 1870 riconosce nei Comuni la facoltà di fare regolamenti speciali per l'applicazione della tassa, con che però si uniformino alle prescrizioni date dal regolamento emanato per l'applicazione della legge, che, come ora si è accennato, fu quello del 24 dicembre 1870, n. 6137. Tali regolamenti debbono però essere approvati dalla Deputazione provinciale,

---

emettersi, opportunamente, con Circolare ministeriale del 19 febbraio 1904, fu fatto osservare esser utile che, nella revisione degli antichi e nella compilazione dei nuovi Regolamenti provinciali della tassa di fuocatico, fosse inserita una disposizione diretta ad obbligare le Amministrazioni comunali a notificare le iscrizioni dei nuovi contribuenti non soltanto agli interessati, come è prescritto dal 2° comma dell'art. 67 del Regolamento comunale, ma anche ai Comuni dai quali essi provengono.

(1) Vedi CERESETO, op. cit., vol. I, p. 428 e seg. (*Vetture pubbliche*) e 453 e seg. (*Vetture private*).

alla quale, per effetto dell'articolo 64 della legge 30 dicembre 1888, venne sostituita la Giunta provinciale amministrativa, trattandosi di una attribuzione essenzialmente tutoria.

La ragione, per la quale si ammise questa facoltà nei Comuni di fare regolamenti speciali per l'applicazione della tassa, ci è chiaramente rivelata dagli atti parlamentari.

Finchè l'imposta sulle vetture era stata tenuta dallo Stato, aveva dato un introito molto minore della somma preventivata, e numerose controversie si erano sollevate intorno alla commisurazione e riscossione della tassa. Vi era anche un cumulo enorme di arretrati, i quali anzi, col Regio Decreto 11 dicembre 1870, n. 6116, furono ceduti ai Comuni. Si pensò che alla tenuità del prodotto ritrattone aveva non poco contribuito la rigorosa unità delle tariffe e dei metodi con cui la tassa era stata applicata; e perciò si credette utile lasciare ai Comuni una certa latitudine nell'applicazione di essa, dando loro facoltà di variare coi regolamenti comunali, entro i limiti di legge, l'applicazione delle tasse, tenendo conto così delle condizioni delle singole località.

325. La tassa sulle vetture è essenzialmente distinta in due: tassa sulle vetture pubbliche e tassa sulle private: la differenza sta non solo nelle regole di applicazione, ma anche nella natura e nell'obbietto. La tassa sulle vetture private è una tassa eminentemente suntuaria, come quella sui domestici: colpisce cioè la manifestazione del lusso. Quella sulle vetture pubbliche è invece una tassa di esercizio, applicata alla speciale industria delle vetture per servizio dei passeggieri. Parleremo prima della tassa sulle vetture pubbliche, e poi di quella sulle vetture private.

326. Quali vetture sono considerate come pubbliche? L'articolo 19 del regolamento 24 dicembre 1870 così le definisce: sono considerate come vetture pubbliche i veicoli *a ruote*, di qualsiasi forma e dimensione, coi quali mediante mercede si trasportano persone, anche promiscuamente con merci.

E qui una prima differenza con la tassa sulle vetture private, la quale per l'art. 22 dello stesso regolamento colpisce solamente i veicoli destinati al trasporto delle persone. Oltracciò,

la tassa delle vetture pubbliche esige la caratteristica che il trasporto si faccia mediante mercede, la quale caratteristica non si potrebbe certamente cercare per l'applicazione della tassa sulle vetture private.

327. Vi sono vetture pubbliche esenti dalla tassa? Il regolamento 24 dicembre 1870, all'art. 19, dichiara esenti i veicoli in servizio sui binari delle ferrovie e quelli in servizio dello Stato. La ragionevolezza di tale eccezione è evidente per le ferrovie di proprietà dello Stato: per quelle private si appalesa anche chiara la ragione dell'eccezione quando si pensi che la tassa sulle vetture pubbliche è imposta dal Comune ove è la sede principale dell'esercizio, onde si sarebbe costituito un privilegio a favore di quei pochissimi Comuni, in cui si trovi fissata la sede principale di un esercizio ferroviario.

328. I *tramways* scorrono bensì su rotaie come le ferrovie, ma sono da queste ben distinte. Onde, anche se si tratti di quelli che sono mossi dalla forza del vapore, debbono intendersi soggetti alla tassa sulle vetture. La giurisprudenza dice che vi sono parimenti soggetti i carri funebri (1), ed anche quegli altri mezzi di trasporto che tengono luogo di vetture, come le barche e le gondole (2), fondandosi sull'articolo 28 del regolamento 24 dicembre 1870, secondo il quale le barche e le gondole sono, agli effetti della tassa, tassate come le vetture, sieno pubbliche, sieno private e di lusso. Però, si fa giustamente questione, perchè l'art. 28 del Regio Decreto 24 dicembre 1870 sembra in contraddizione con l'art. 5 della legge 11 agosto 1870, il quale parifica le gondole e barche alle sole vetture private, e contraddice anche col precedente art. 19 dello stesso regolamento, il quale definisce vetture pubbliche quelle *a ruote*, e tace di questo elemento specifico nella definizione che dà delle vetture private nell'art. 23.

Quanto agli *omnibus* degli alberghi, si è sostenuto che siano da considerarsi come vetture private, e non possano

(1) Cons. di Stato, 1° settembre 1871 (*Riv. amm.*, XXII, 828).

(2) Nota Ministero Finanze, 26 maggio 1871, al prefetto di Genova (*Legge*, 1871, II, 323).

considerarsi come vetture pubbliche se non quando facciano anche servizio di trasporto per passeggieri, i quali non si recano all'albergo, o ne partono. Riteniamo però che siano da considerarsi come vetture pubbliche, agli effetti della tassa, in quanto sono destinate a concorrere con le altre vetture al trasporto di passeggieri con pagamento, e non già all'uso o servizio privato di determinate persone.

329. In quale Comune è dovuta la tassa sulle vetture pubbliche? Essa è dovuta una volta sola nel Comune nel quale è la sede principale del servizio (art. 6, legge 11 agosto 1870). Un'importante rete di vetture può richiedere la distribuzione in egual misura del materiale di trasporto tra i vari Comuni in cui si presta servizio. Quindi la sede principale dell'esercizio, più che dalla importanza delle scuderie e delle rimesse, va determinata dal fatto che in un Comune piuttosto che in un altro siano collocati gli uffici di direzione, di amministrazione, di contabilità dell'esercizio. Si deve dunque vedere quale sia il *centro degli affari* dell'imprenditore dei trasporti, come disse il Consiglio di Stato (1); o *la residenza e il domicilio degli esercenti*, come disse la Corte di appello di Napoli (2). Ma può anche avvenire che questi uffici siano collocati in un Comune diverso da quelli fra cui il servizio di trasporto ha luogo. E perciò lo stesso art. 6 della legge, a dirimere tutte le questioni, prescrisse che « quando manchi un criterio per stabilire quale sia la sede principale del servizio delle vetture pubbliche, questa si riterrà nel Comune più popoloso ».

330. Se poi si tratti di un servizio di vetture che abbia la sua sede all'estero, esso può essere assoggettato a tassa nei casi e nelle forme stabilite dall'articolo 21 del citato regolamento 24 dicembre 1870. Secondo questo articolo possono essere soggette a tassa nello Stato le vetture pubbliche aventi sede all'estero che, arrivando nel Regno, percorrono una distanza di un miriametro dalla frontiera. La sede del servizio si intende stabilita nel Comune dove ha compimento la corsa, nel Regno,

(1) Cons. di Stato, parere 17 febbraio 1888 (*Riv. amm.*, XXXIX, 490).
(2) App. di Napoli, 23 aprile 1875 (*Legge*, 1876, II, 50).

e da cui si effettua la partenza per il ritorno all'estero. Non vanno soggette a tassa nel Regno quelle fra dette vetture, per le quali sia pattuita esenzione da ogni tassa pel loro esercizio, e l'onere della tassa fosse per ricadere sull'Amministrazione delle Regie Poste.

331. Dalle cose dette al n. 329 apparisce chiaro come possa facilmente nascere contestazione tra due Comuni, i quali si contrastino la facoltà di tassare un determinato esercizio di vetture pubbliche. A dirimere queste controversie l'art. 7 stabiliva che, nascendo contestazione tra Comuni della stessa Provincia, decidesse la Deputazione provinciale, la quale doveva anche pronunciarsi sul reclamo dei contribuenti che avessero pagato in due Comuni diversi. Se i Comuni appartenevano a Provincie diverse, decideva con suo decreto il ministro dell'interno. Però questa disposizione fu modificata dalla posteriore legislazione sulla giustizia amministrativa. Ed in primo luogo alla Deputazione provinciale, nel decidere di siffatte controversie, venne sostituita la Giunta provinciale amministrativa per effetto dell'art. 64 della legge di riforma della legge comunale e provinciale del 30 dicembre 1888. In secondo luogo con l'art. 25, n. 4, della legge sul Consiglio di Stato, 2 giugno 1889 (testo unico), fu disposto che spetta alla Sezione IV del Consiglio di Stato decidere, pronunciando anche in merito, dei ricorsi per contestazioni tra Comuni di diverse Provincie per l'applicazione della tassa vetture e domestici. Quindi è che oggi la risoluzione di siffatte controversie, quando si tratta di Comuni di una stessa Provincia, appartiene alla Giunta provinciale, e contro di essa vi è soltanto il ricorso per illegittimità alla IV Sezione del Consiglio di Stato, a termini dell'art. 24 della legge 2 giugno 1889. Se poi si tratta di Comuni appartenenti a Provincie diverse, decide il ministro dell'interno, e contro il suo decreto, che costituisce il provvedimento definitivo, a termini dell'art. 28 della legge stessa, si porta il ricorso, per la decisione sul merito, alla Sezione IV del Consiglio di Stato.

332. Per l'applicazione della tassa provvedono gli art. 20 e 22 del Regio Decreto 24 dicembre 1870. Secondo l'art. 20

le vetture pubbliche possono, per l'applicazione della tassa, essere divise in tre categorie: *a*) vetture che fanno servizio a periodo fisso e destinazione determinata; *b*) vetture con destinazione determinata, ma senza periodo fisso; *c*) ogni altra vettura sia di rimessa, sia di piazza. Secondo poi l'art. 22 la tassa sulle vetture pubbliche di categoria *a* dev'essere una, ma può suddividersi in classi, avuto riguardo al numero dei posti, alla percorrenza e all'importanza del traffico; il *maximum* della tassa per ogni vettura non può eccedere le L. 60 all'anno, qualunque sia il Comune in cui le vetture sono attivate o la categoria cui appartengono.

333. Il servizio delle vetture pubbliche resta sempre disciplinato dalle norme delle leggi di pubblica sicurezza e dalle disposizioni dei regolamenti municipali di polizia urbana: ma ciò è estraneo del tutto ai riguardi finanziari della tassa.

334. Diremo ora della tassa sulle vetture private. Anche essa è regolata dalle stesse disposizioni già indicate per la tassa sulle vetture pubbliche. Abbiamo già enunciate le differenze tra l'una e l'altra tassa: qui dobbiamo soggiungere che la tassa sulle vetture private sta oltre ed indipendentemente da quella sulle bestie da tiro: e che quindi non varrebbe lo allegare di essere sottoposto a questa tassa per sfuggire a quella.

L'art. 23 del Regio Decreto 24 dicembre 1870 dà la definizione delle vetture private: e questa definizione è amplissima: « Sono considerate come vetture private i veicoli di qualsiasi forma e dimensione destinati al trasporto delle persone ». Non solo dunque è indiscutibilmente applicabile la tassa alle barche e gondole, ma altresì è applicabile agli automobili, ai velocipedi, alle portantine, ove sono in uso. Egregiamente osserva però il Cereseto (1) che le portantine non potrebbero essere assoggettate a tasse se non quando costituiscono oggetto di lusso, e non un mezzo di necessità, salvo se questo oggetto di necessità, per la sua forma e per i suoi ornamenti, venisse nel fatto a costituire un vero oggetto di lusso.

---

(1) CERESETO, op. cit., vol. I, n. 404.

385. Mentre, sotto il rapporto della forma del veicolo, la tassa sulle vetture private è più comprensiva di quella sulle vetture pubbliche, rapporto allo scopo ed all'uso cui i veicoli sono destinati essa lo è molto meno, poichè per essa la legge non ripete l'espressione « anche promiscuamente con merci » che adopera per le vetture pubbliche. Oltracciò la tassa sulle vetture private è applicabile solo in quanto queste siano abitualmente adoperate (art. 24, R. D. 24 dicembre 1870).

Non è facile precisare bene le applicazioni di questa disposizione. Chi ha parecchie vetture, e non ha che i cavalli ed il cocchiere per una sola, dovrà pagare la tassa sopra tutte le vetture, o per una sola? Sembra prevalere la prima opinione, che fu accolta anche dalla Commissione che nel 1876 studiò il riordinamento dei tributi locali. Se però un individuo abbia un solo cavallo non potrebbe pagar la tassa per le vetture costruite in modo da servire solo con due: così pure, quando si provi che l'uso della vettura è per qualunque cagione cessato, non vi sarà più ragione di mantenere la tassa (1).

---

(1) Che la tassa sulle vetture sia dovuta non già in ragione del numero dei legni materialmente posseduto, ma dell'uso o servizio che, in ragione anche del numero dei cavalli, il possessore possa farne quotidianamente e alternativamente, giudicò la Corte di cassazione di Palermo, 27 gennaio 1898 (*Riv. amm.*, XLIX, 198). « La parola *vettura* — disse la Corte — nel significato sì comune che giuridico, implica necessariamente il concetto di un mezzo completo di mozione, un veicolo di trasporto a comodo della gente, per gli usi della vita; di guisa che l'ente-vettura presentasi come un tutto organico risultante dal complesso di varie parti insieme riunite e integrantisi a vicenda, onde potere l'obbietto regolarmente funzionare in ordine alla sua naturale destinazione; e così occorre non solo il legno o la carrozza, ma l'animale che deve tirarlo, l'auriga che deve guidarlo, con tutti gli altri attrezzi e arnesi accessori, che secondo l'uso comune servono a completarla. Ma è evidente che, così come deve intendersi per la legislazione tributaria agli scopi della tassa, il concetto della vettura non può isolatamente risiedere nel nudo possesso della carrozza o del legno depositato nella scuderia; come non lo sarebbe nei soli cavalli che potrebbero attaccarvisi, o negli altri accessori indispensabili. È il complesso di tutti codesti elementi nell'armonica funzione che costituisce l'ente-ventura; il che dal regolamento è tradotto con la espressione: *servizio di vetture*. Ora è precisamente codesto servizio di vetture, non la vettura per se sola, assunta questa voce in senso stretto, cioè della carrozza o legno, indipendentemente dal cavallo ed accessori, che la legge intende colpire di tassa. Sarebbe infatti ripugnante ai principî di ragione od alla logica stessa delle imposte il supporre che il legislatore

336. In coerenza al principio che la tassa sulle vetture private è dovuta solo per riguardo all'uso che se ne faccia, il regolamento 24 dicembre 1870 opportunamente dispose che i fabbricanti di carrozze e di altri veicoli saranno soggetti a tassa per quelle sole che servono per uso loro proprio e della famiglia.

337. In quale Comune sarà dovuta la tassa? La legge 11 agosto 1870, all. *O*, che pure stabilisce il luogo ove si paga la tassa sulle vetture pubbliche (art. 6) e quella sui domestici (art. 11), tace affatto del luogo ove si debba pagare quella sulle vetture private. Quindi l'articolo 24 del Regio Decreto 24 dicembre 1870 dispose che la tassa fosse dovuta dal possessore delle vetture nel Comune ove queste sono abitualmente adoperate. E questa formola, che corrisponde agl'intenti del legislatore, rivelati nella discussione parlamentare, è pure conforme a quella adoperata dall'art. 9 del decreto legislativo 28 giugno 1866, n. 3022, che istituì, come si è detto, la tassa a profitto dello Stato. La giurisprudenza però, nell'applicare la legge, credette opportuno di render più concreta e più sicura la disposizione, traducendo il concetto indeterminato dell'*uso abituale delle vetture*, in quello della residenza principale di colui che le adopera; e quindi fu ripetutamente deciso che la tassa è dovuta nel luogo ove il contribuente ha la sua residenza o dimora abituale (1): concetto ben logico, perchè l'uso è inerente alla persona, e quindi lo segue nel luogo della sua residenza o dimora abituale.

338. Anche la tassa sulle vetture private, come quella sulle pubbliche, è dunque dovuta in un solo Comune. Può quindi

---

abbia voluto tassare la materiale ritenzione del legno-vettura, senza che abbiansi in pari tempo gli altri elementi necessari perchè il possessore se ne possa servire ». Vedi nello stesso senso: App. Palermo, 15 dicembre 1902 (*Riv. amm.*, LIV, 106; *Giurisp. ital.*, 1903, II, 120; *Annali*, 1903, 50). Sulla questione, nel senso contrario a quello sostenuto nel testo, vedi *Riv. amm.*, LIV, 738 e seg.

(1) Cons. di Stato, pareri 24 aprile 1878 (*Riv. amm.*, XXIX, 217); 4 agosto 1875 (*Man. amm.*, 1875, 373); 1° settembre 1877 (*Legge*, 1871, II, 336); 16 dicembre 1871 e 28 agosto 1872 (*Ivi*, 1871, II, 374; 1873, II, 50); 23 gennaio 1903 (*Riv. amm.*, LIV, 391).

avvenire che nasca contestazione per determinare quale sia il Comune in cui il contribuente faccia uso abituale della vettura, ossia dove abbia la sua residenza o dimora abituale, e nel quale per conseguenza, ad esclusione di ogni altro, la tassa debba essere pagata. A dirimere siffatte controversie sono competenti le stesse autorità, le quali decidono delle controversie per l'applicazione della tassa sulle vetture pubbliche (art. 24, capoverso, del regolamento 24 dicembre 1870).

339. Lo esaminare poi e il decidere, agli effetti della tassa, se uno sia realmente possessore di vetture e cavalli, costituisce un giudizio di estimazione sottratto alla competenza dell'autorità giudiziaria (1).

340. I criteri per l'applicazione della tassa sono determinati dall'art. 27 del regolamento 24 dicembre 1870. La tassa è annua e fissa; agli effetti di essa i Comuni sono divisi in 5 categorie, secondo la loro popolazione, e per ogni categoria è assegnato un massimo diverso, entro il quale il Comune che abbia adottata la tassa ha facoltà di spaziare, senza poterlo eccedere.

Possono pure i Comuni dividere le vetture private per categorie, avuto riguardo alla loro capacità, ed al numero delle ruote e dei cavalli, proporzionandovi la tassa rispettiva nel limite del *maximum* ad essi assegnato. Hanno pure la facoltà di raddoppiare la tassa per le vetture fregiate di stemmi od emblemi gentilizi. Tra gli emblemi gentilizi è compresa senza dubbio la livrea del cocchiere. Ma le semplici lettere iniziali dipinte sullo sportello della vettura non sembra diano titolo a raddoppiamento della tassa, salvo il caso che nel disegno assumasi forma di stemma, sia pure per un'illusoria soddisfazione di vanità.

D) *Tassa sui domestici* (2).

341. Carattere della tassa e leggi che la regolano. — 342. Da chi è dovuta. — 343. Chi si intenda per « domestici ». — 344. Se sia richiesta la presenza

(1) App. Catania, 22 aprile 1903 (*Giur. cat.*, 1903, 150).

(2) Su questa tassa, oltre la citata opera del CERESETO, vol. I, pag. 475 e seg., vedi: BRUNO, voce *Domestici (Tassa sui)* nel *Digesto italiano* vol. IX, parte 3ª.

continua del domestico presso il padrone. — 345. Persone che la legge espressamente dichiara non comprese fra i domestici. — 346. Enti e persone esenti dalla tassa. — 347. In quale luogo la tassa è dovuta. — 348. Competenza per le relative controversie. — 349. Limiti di applicazione della tassa.

341. Anche la tassa sui domestici, come la tassa sulle vetture private, è un'imposta suntuaria, ossia che colpisce la manifestazione del lusso. Introdotta, come imposta governativa, dal decreto-legge 28 giugno 1866, n. 3022, venne anch'essa ceduta ai Comuni con la legge 11 agosto 1870, all. *O*, ed è regolata da questa legge, dal regolamento 24 dicembre 1870, n. 6137, e dal Regio Decreto 28 giugno 1866, n. 3022.

342. L'art. 10 della legge del 1870 dispone così: « La tassa sui domestici, dove sarà stabilita, dovrà essere corrisposta da chiunque tenga a sua disposizione domestici per servizio suo e della famiglia, senza distinzione se i detti domestici ricevano, o no, alloggio od il vitto dalle persone da cui dipendono ». Da questa disposizione emerge come la tassa non debba essere pagata dai domestici, ma dalle persone che li hanno al loro servizio.

343. La definizione data della parola « domestici » è molto larga; ma non è imprecisa: si richiede che la persona sia adibita per servizio proprio o della famiglia: quindi comprende i servitori, portinai, cuochi, cocchieri; ma ne esclude altresì il segretario, il ministro, o il commesso dello studio, il maggiordomo, il fattore, l'agente e simili: occorre insomma che sieno servizi destinati al disbrigo delle faccende dell'economia domestica e famigliare, non dell'esercizio professionale, industriale o commerciale (1); che il servizio sia piuttosto diretto alla persona che ai beni e agli affari. Così, a ragion d'esempio, non sarebbe titolo alla tassa il servizio reso dai servi di campagna.

La legge non fa distinzioni per rapporto al vitto o all'alloggio che sia dato, o no, al domestico; e neppure per rapporto alla durata delle ore di lavoro. Deve però osservarsi che l'art. 13 della legge 11 agosto 1870 mantiene in vigore gli

(1) Art. 11, n. 1, Decreto legislativo 28 giugno 1866.

art. 11 e 12 del decreto legislativo 28 giugno 1866. Quindi, a tenore del primo dei detti articoli, non si comprendono nel novero dei domestici coloro che nella stessa giornata prestano servizio a più persone non conviventi nello stesso alloggio.

344. È però sufficiente che il domestico sia presente in alcune ore del giorno nella residenza del padrone, sempre quando in questo modo si supplisca ai bisogni, per i quali il principale richiede la prestazione di opera del suo dipendente. « Questa razionale e logica interpretazione — disse la IV Sezione del Consiglio di Stato (1) — è suffragata dall'indole della tassa di cui si tratta; imperocchè, non è la modalità e la consistenza del servizio quella che determina la vera base della imponibilità, nel qual caso sarebbe aperto il campo al contribuente, chiamato a soddisfare al suo obbligo di tassa, di eludere la legge col dare a quel servizio, che rimane nell'interno delle sue pareti, apparenze impossibili ad essere controllate con la realtà. La legge presuppone una condizione di compatibile agiatezza nella persona che adibisce per proprio conto il servizio di un'altra. Questo è il criterio che giustifica l'applicazione di una tassa speciale che, traendo occasione dal servizio mantenuto a propria disposizione, si qualifica sui *domestici:* criterio, che non può conformarsi che allo stato attuale del servizio prestato con retribuzione ed esauriente del bisogno personale del richiedente, senza tener conto poi dei modi coi quali fra le due persone si possono regolare i rapporti di locazione di opera: modi, che sfuggono a qualunque regola costante, essendovi da una parte il libito di chi dispone dell'opera, dall'altro il grado di attitudine e di capacità di chi la presta, e che può benissimo anche in poche ore disimpegnare quella quantità di servizi, che per un'altra richiederebbe la perdita di lavoro per un'intiera giornata ».

345. Non sono poi da considerarsi come domestici, per espressa disposizione dello stesso art. 11 del decreto legislativo 29 giugno 1866: i commessi fattorini, operai, giornalieri e

(1) Decisione 23 aprile 1893 (*Riv. amm.*, XLIV, 447).

salariati che prestano i loro servigi per lavori agricoli, industriali e commerciali; i « trabanti » o soldati di confidenza, oggi denominati *ordinanze;* i vetturali, sorveglianti e mozzi delle vetture pubbliche (a differenza di quelli delle private), ciò che nasce dal principio innanzi esposto che la tassa colpisce il servizio personale, non l'opera industriale: la manifestazione di lusso, non l'impiego di capitale circolante a servizio di un'impresa commerciale.

346. Vi sono alcuni enti e persone che dagli stessi citati articoli del decreto legislativo del 1866 non sono soggette a tassa, comunque abbiano al loro servizio individui a cui può addirsi la qualifica di domestici. Esse sono:

1° le Amministrazioni dello Stato, delle Provincie, dei Comuni, degl'istituti di educazione, istruzione e beneficenza. Quindi non è tassabile il ministro che abbia a suo particolare servizio un cocchiere; un collegio o un ospedale che abbiano camerieri o servitori, ecc.;

2° il Re ed i membri della Famiglia reale;

3° i rappresentanti e gli agenti di potenze estere (diplomatici e consoli), salvo che siano regnicoli o naturalizzati, e semprechè esista reciprocità di trattamento negli Stati dai quali essi agenti dipendono.

347. In quale luogo la tassa è dovuta? A ciò risponde l'articolo 11 della legge 11 agosto 1870, il quale dispone che la tassa deve pagarsi nel Comune dove si ha la residenza. Essa non è egualmente dovuta che in un Comune solo; quindi, nel caso di più residenze, la tassa non può essere duplicata (1), e deve essere perciò pagata nel Comune ove si abbia la *residenza principale ed ordinaria* (2). Nel caso di dubbio circa il luogo della principale residenza, la decisione dipende esclusivamente dall'apprezzamento delle speciali circostanze di fatto (3). Bisogna insomma stabilire in quale luogo il contri-

(1) Cons. di Stato, 7 marzo 1875 (*Riv. amm.*, XXVI, 399).
(2) Id. id., 24 aprile 1875 (*Riv. amm.*, XXVI, 877).
(3) Id. id., 4 agosto 1875 (*Legge*, 1875, II, 3); 17 marzo 1875 (*Ivi*, 1875, II, 140).

buente faccia una dimora più lunga che in altri. Nè sarebbe applicabile a favore del Comune più popoloso la presunzione stabilita, nel caso di conflitti fra più Comuni, dall'art. 6 dell'all. *O* alla legge 11 agosto 1870, la quale limita il suo effetto all'applicazione della tassa sulle vetture pubbliche (1).

348. Chi è giudice della controversia tra i Comuni che vogliono tassare uno stesso individuo, o del reclamo del contribuente che sia tassato in due Comuni diversi? È applicabile a queste controversie la surriferita disposizione dell'articolo 7 della legge 11 agosto 1870? La quistione è dubbia: però crediamo che quell'articolo si riferisca direttamente alla tassa sulle vetture pubbliche; venne esteso alle controversie sulle vetture private con l'art. 24 del regolamento 24 dicembre 1870. Ma della tassa sui domestici la legge parla dopo quella sulle vetture, e nessun articolo di legge o di regolamento estende a quella tassa l'art. 7. D'altra parte, per risolvere tali controversie non occorre punto entrare in quistioni di carattere amministrativo, come quella di stabilire ove sia la sede dell'esercizio, ma basta limitarsi ad esaminare dove il contribuente abbia la sua principale residenza, la quale controversia è essenzialmente giudiziaria. Crediamo quindi si debba ritenere che di queste questioni non deve conoscere la giurisdizione amministrativa, ma resti la competenza nel campo di quella ordinaria.

349. Anche per la tassa sui domestici sono stabiliti i limiti per la sua applicazione. L'art. 29 del regol. 24 dicembre 1870 dispone in proposito che tale tassa sarà *annua, fissa e proporzionale* al numero dei domestici, da non eccedere lire dieci per uomo e lire cinque per ogni donna.

---

(1) Il Consiglio di Stato però, con parere del 4 agosto 1904 (*Riv. amm.*, LV, 718), nel quale è richiamato un precedente conforme parere del 23 gennaio 1903, opinò che, a differenza della tassa di famiglia — la quale, per la sua natura strettamente personale, deve essere pagata nel Comune di residenza, cioè di abituale dimora — la tassa sui domestici, come quella che non è di natura così strettamente personale, può essere imposta in due Comuni quando il contribuente tenga in entrambi casa aperta con distinte persone di servizio.

E) *Tassa sul valore locativo* (1).

350. Origine della tassa — Leggi e regolamenti che la governano. — 351. Oggetto della tassa. — 352. È una imposta personale. — 353. Che cosa si intende per « dipendenze » delle abitazioni. — 354. Se per commisurare la tassa si possa accumulare il fitto dell'appartamento che uno abita col fitto dell'appartamento che egli subaffitta. — 355-356-357. Esenzioni. — 358. Tassazione dei circoli, delle società, dei casini e degli stabilimenti privati. — 359. Se vi siano soggetti i teatri. — 360. Id. id. gli alberghi. — 361. Applicazione dell'imposta nel caso di subaffitti. — 362. Case non fornite di mobili — Costruzioni rurali. — 363. Alloggi forniti ai prefetti e sotto-prefetti. — 364. Esenzione delle cifre minime di affitti. — 365. In quali Comuni è dovuta la tassa. — 366. Determinazione del valore locativo. — 367. Misura dell'imposta. — 368. Metodo e criteri per l'applicazione e distribuzione della tassa — Ricorsi.

350. La tassa sul valore locativo è, sotto certi aspetti, essa pure una imposta suntuaria come quella sulle vetture private e sui domestici: tassa antica nella origine, diffusa in quasi tutti gli Stati, fu introdotta in Piemonte dalla legge 28 aprile 1859, sotto il nome d'imposta mobiliare. Abolita anch'essa nel 1864 quando si creò l'imposta di ricchezza mobile, fu reimposta e concessa ai Comuni col decreto legislativo 24 giugno 1866, n. 3023. Pertanto quel decreto ed il regolamento 31 gennaio 1867, n. 3524, ne reggono oggi l'applicazione.

351. L'art. 16 del succitato decreto dispone: « La facoltà concessa ai Comuni dall'art. 118 [ora 164] della legge comunale e provinciale è estesa eziandio ad imporre una tassa sul valore locativo delle abitazioni e delle immediate loro dipendenze ». L'oggetto della imposta è dunque ben limitato: essa non colpisce già qualunque valore locativo, qualunque fitto, come di opificio, botteghe, scuderie, ecc., ma solo il fitto delle abitazioni e loro dipendenze.

352. L'imposta locativa è personale: colpisce cioè la persona per riguardo alla ricchezza che possiede, della quale il valore dell'affitto è una manifestazione: non colpisce la cosa per se stessa senza riguardo alla persona del suo possessore. Essa è dovuta da chiunque, privato cittadino o straniero, tenga a sua disposizione nel Comune una casa, o un appartamento

(1) Vedi: CERESETO, op. cit., vol. I, 314 e seg.

con mobili, siano questi propri od altrui (art. 2, Reg.), quando anche la casa o l'appartamento non sia abitato o lo sia di rado, o solo qualche mese dell'anno, ed anche quando per una parte dell'anno rimanga sprovvisto di mobili (art. 3, Reg.).

353. L'imposta colpisce il valor locativo delle abitazioni e delle immediate loro dipendenze. Che cosa s'intende per *dipendenze?* A ciò risponde l'art. 5 del regolamento: « Per immediate dipendenze delle abitazioni s'intendono tutti indistintamente i siti ed i locali che ne formino un annesso od un'appendice, quand'anche sieno materialmente disgiunti dalla casa o dall'appartamento, come i parchi, i giardini, le scuderie, i fienili e le rimesse, salve le eccezioni indicate nello art. 7 », delle quali eccezioni or ora si terrà discorso.

La ragionevolezza di questa disposizione è evidente: la tassa colpisce la dimostrazione di agiatezza; ora, chi ha una casa provvista di giardino, chi, oltre alla casa, affitta la scuderia e la rimessa, dimostra una ricchezza maggiore: e perciò la tassa deve colpire anche quella parte di fitto relativo a tali locali.

354. Si è fatto questione se possa il Comune, per commisurare la tassa di valore locativo, accumulare il fitto dell'appartamento che taluno abita col fitto dell'appartamento che egli subaffitta. E giustamente la Corte d'appello di Venezia, con una sentenza notevole per la sua dotta motivazione, risolse la questione in senso negativo (1). La Corte, riferendosi alle disposizioni dell'art. 1 e dell'art. 4 del R. Decreto 31 gennaio 1867 (2), considerò come la legge abbia voluto contemplare tre casi: il *primo* di chi tiene a sua disposizione una casa od un appartamento con mobili: ed in questo la legge ha inteso soltanto di colpire il proprietario che abita nella casa propria, od il pigionale che abita la casa da lui presa a pigione a tale scopo: casi questi principali e più comuni e nei quali è applicabile il principio generale che la entità della pigione presunta o reale corrisponde ad un certo grado

(1) App. Venezia, 27 febbraio 1897 (*Riv. amm.*, XLVIII, 389; *Temi Veneta*, 1897, 204).

di agiatezza del proprietario o dell'inquilino; il *secondo* ed il *terzo* sono quelli delle due ipotesi contemplate nell'art. 4, le quali costituiscono due modalilità di applicazione dell'imposta distinte affatto da quella di chi « tiene a sua disposizione » una casa od un appartamento con mobili. Ed invero, non si può certamente dire che il proprietario che affitta appartamenti o camere ammobigliate, e così pure il primo inquilino che subaffitta appartamenti o camere con mobili o senza, tengano « a loro disposizione » gli appartamenti e le stanze suddette. La natura delle cose e delle espressioni persuade che potrà dirsi benissimo che essi tengono quei locali a disposizione *degli altri*, ma non mai che li tengono a disposizione *propria*. La diversità, che poi intrinsecamente corre tra questi due casi ed il primo, risulta anche da ciò che mentre il primo ha per *substratum* l'accennato criterio generale che la pigione presunta o reale è consona ad un certo grado di agiatezza, in detti casi secondo e terzo l'imposta, nella sua incidenza, contempla invece l'utile od il reddito che il proprietario od il primo inquilino ritraggono dal cedere ad altri l'uso dello stabile, ciò che è qualche cosa di ben diverso dal criterio suddetto dell'agiatezza che informò il primo caso contemplato dalla legge.

Da ciò consegue che il disposto dell'art. 14, che stabilisce dovere l'imposta essere calcolata sul valore complessivo dei locali che taluno « tiene a sua disposizione », non può estendersi al di là di ciò che tassativamente è dichiarato con tali espressioni. Se taluno tiene una casa nel centro ed una nel suburbio per abitare a suo piacere ora l'una ora l'altra, ovvero una casa per abitazione della famiglia ed altra per l'agenzia privata dei proprî affari, si avranno esempi di un proprietario o di un conduttore di stabili che tengono a loro disposizione quegli enti e che dovranno perciò pagare sul valore complessivo delle pigioni presunte o reali. Ma l'art. 14, che contempla soltanto la pigione *complessiva* dei locali « che ciascun contribuente tiene a disposizione propria », non può abbracciare gli altri casi ben diversi del proprietario che affitta appartamenti o camere ammobigliate e dell'inquilino che subaffitta appartamenti o camere con mobili o senza, perchè nè la legge all'art. 14 li contempla, nè sussiste in

questi casi lo stesso criterio di desumere dal complesso delle pigioni l'agiatezza del contribuente.

355. Vi sono enti, uffici o istituzioni, le quali siano esenti dalla tassa del valor locativo? L'art. 17 della legge soggiunge: « Se la casa od appartamento serve in parte a pubblico uffizio, a scuola od istituto di beneficenza, o opificio, o magazzino, la parte che è destinata a simili usi sarà esente da tassa ». E difatti, quella parte della casa che è destinata a simili usi non ha carattere di *abitazione*, il quale costituisce l'unico titolo imponibile. E l'articolo 7 del regolamento, nel suo n. 4, ribadisce e completa il concetto della legge, estendendolo al caso in cui non una sola parte, ma tutta intera una casa, o uno stabile qualunque sia destinato all'uso di ufficio, collegio convitto, scuola pubblica o privata, società di mutuo soccorso, stabilimento di beneficenza, ospedale (1), orfanotrofio, ed asilo infantile.

356. Se però una parte di questi locali sia destinata ad abitazione dei direttori, amministratori, impiegati ed insegnanti addetti agli uffici o stabilimenti ora indicati, in tal caso l'imposta sarà da questi dovuta, quando anche non venga da essi per tali alloggi corrisposto alcun fitto (art. 8, Reg.), essendo ovvio che il fitto è rappresentato dall'opera che essi prestano all'ufficio o allo stabilimento, per la quale opera la corrisponsione di un alloggio gratuito costituisce parte della retribuzione.

357. Sono pure esenti gli opifici e stabilimenti d'industria e i magazzini che ne dipendono (art. 7, n. 3 del regolamento): e difatti non sono abitazioni. Però si osserva che questa enumerazione è troppo limitata. La disposizione per altro rivela facilmente lo spirito che la informa. E deve perciò ritenersi che sieno esonerati tutti quei locali che servono allo esercizio di un mestiere, di un'arte o di una professione qualunque.

(1) Per analogia la Corte di appello di Milano, con sentenza 22 gennaio 1901 (*Foro ital.*, 1901, I, 279), ritenne esenti dalla tassa gli edifizi destinati all'esercizio di una casa di salute.

358. I circoli, le società, i casini e gli stabilimenti privati sono imposti in nome collettivo, in ragione dei locali di cui hanno l'uso o la disponibilità. Così prescrivono con uniformità di pensiero e l'articolo 17, capoverso ultimo, del decreto luogotenenziale del 1866, e l'articolo 6 del regolamento del 1867. Egli è vero che siffatti stabilimenti non hanno carattere di abitazione; ma essi si considerano quasi come un complemento dell'abitazione dei singoli soci, i quali vi trovano quei comodi che non hanno in casa propria, come, ad esempio, la sala di lettura, o da giuoco, o da ballo, il bigliardo, ecc.

359. Dalle surriferite disposizioni emerge come siano soggetti a tassa i locali destinati a scopo di ricreazione, esenti invece quelli destinati a scopo di lucro. Quindi nasce la questione, che non fu risoluta da disposizioni legislative: se, cioè, i teatri debbano dirsi, o no, soggetti alla imposta sul valore locativo. La giurisprudenza si pronunciò per l'esenzione (1): e giustamente, perchè il teatro costituisce un'impresa di spettacoli destinati a scopo di lucro per l'imprenditore. La tassa sul valore locativo non potrebbe cadere che sul prezzo del palco. E difatti, non essendo possibile colpir d'imposta il biglietto, deve l'imposta applicarsi e si applica a coloro che godono dell'uso permanente di un palco, sia per titolo di proprietà che per titolo di abbonamento.

360. Sono soggetti a questa tassa gli alberghi? L'affermativa s'impone evidentemente, perchè l'albergo è destinato essenzialmente all'abitazione così dei viaggiatori, come del personale dell'albergo. Non potendo imporsi la tassa sui singoli affitti giornalieri delle camere, la tassa s'impone sull'albergatore, il quale se ne rivale sui viaggiatori. Nè possono escludersi dalla tassa quelle parti dei locali degli alberghi che non sono destinate direttamente all'abitazione, come le stanze da caffè, da bigliardo, da lettura, perchè queste sono un complemento ed una immediata dipendenza dell'abitazione. Così ebbe anche

(1) Cass. Firenze (*Legge*, 1877, II, 255); App. Venezia, 21 luglio 1876 (*Eco dei trib.*, XXVI, 429).

a pronunciarsi la giurisprudenza (1); e la sua pronunzia trova piena conferma nel terzo paragrafo dell'art. 17 del decreto luogotenenziale 28 giugno 1866.

361. Con lo stesso criterio si risolverà la questione dell'applicazione della tassa nel caso di subaffitti. Coloro che subaffittano appartamenti o camere, con mobili o senza, sono soggetti alla tassa sul valore locativo per l'intero appartamento da essi affittato, salvo a rivalersene sui loro inquilini, o subinquilini (art. 4, Reg.).

362. Alcune eccezioni sono stabilite dall'art. 7 del regolamento per le case che non sono fornite di mobili in verun tempo dell'anno, e le costruzioni rurali destinate esclusivamente all'abitazione dei coltivatori, o al ricovero del bestiame, o alla conservazione e prima manipolazione dei prodotti agrari. — La prima eccezione è logica, perchè una casa senza mobili, essendo inabitabile, non potrebbe essere colpita da una tassa che si fonda sulla destinazione della casa ad uso di abitazione; se però fosse fornita di mobili anche per una sola stagione o per un solo periodo dell'anno, sarebbe soggetta a tassa. La seconda eccezione muove dal fondamento che la tassa sul valore locativo delle abitazioni può solo colpire le case che diano o possano dare un reddito locativo. Ora le case coloniche non si presume che possano dare questo reddito. Esse non possono concepirsi separate dal fondo a cui servono; esse sono un elemento della industria agraria; perciò, come ne esentò gli opifici industriali, così giustamente il regolamento le ha escluse dalla tassa.

363. La tassa colpisce tutti i cittadini e stranieri che abitano nel Comune. Sorse però la questione se dovesse colpire gli alloggi che si forniscono gratuitamente ai prefetti ed ai sotto-prefetti, e se perciò questi funzionari potessero andarne esenti. Vi sono gravi argomenti a favore e contro

(1) Cass. Napoli, 17 dicembre 1883 (*Legge*, 1884, II, 228); Tribunale di Genova, 8 giugno 1882 (*Riv. amm.*, XXXIII, 550); App. Genova, 17 ottobre 1882 (*Eco di giur.*, 1882, I, 45). In senso contrario: IV Sezione, 7 luglio 1899 (*Foro ital.*, 1899, III, 121).

l'esenzione. A favore dell'esenzione si osserva (1) che l'art. 17 del decreto legislativo 28 giugno 1866 sottoponeva ad imposta «chiunque, *privato* cittadino o straniero»: or, il prefetto è essenzialmente un *funzionario pubblico*. Oltracciò l'alloggio cui il prefetto ha diritto è gratuito per legge; quindi il valore locativo del medesimo non potrebbe stabilirsi per presunzione, perchè questa presunzione urterebbe contro un'esplicita disposizione di legge. Ma dall'altro canto si osserva (2) che lo stesso art. 17, nel suo n. 1, dispone che se la casa o l'appartamento serve in parte a pubblico uffizio, la parte che è destinata a tale uso sarà esente da tassa; che se si esentano i prefetti bisognerebbe esentarne tutti i pubblici funzionari; e che d'altra parte se il prefetto gode di un alloggio sontuoso, deve pagare la tassa sul valore del medesimo, nel modo stesso che è pagata da tanti altri che godono di un alloggio più modesto. Però a questo argomento venne replicato che l'art. 17, nel n. 1, si è riferito ai pubblici uffici in genere, non agli uffici governativi: che il prefetto è un funzionario ben diverso dagli altri: egli non presta servizio per un determinato periodo del giorno, ma sempre ed in ogni momento rappresenta il Governo nella Provincia; che se gli altri cittadini tengono una casa proporzionata alla loro ricchezza, il prefetto deve invece averla proporzionata alla sua dignità; che se la Provincia mette a disposizione del prefetto un palagio monumentale, il cui affitto costerebbe migliaia di lire, il prefetto dovrebbe pagare la tassa sul valor locativo del medesimo, e questa sarebbe una vera ingiustizia.

Senza disconoscere il valore di queste considerazioni, riteniamo però che la tassa debba colpire in misura proporzionale quella parte del palazzo che è destinata all'abitazione del prefetto e della sua famiglia: con che si avrà anche il vantaggio indiretto di provvedere all'abuso che si verifica in qualche Prefettura, pel quale il prefetto destina a proprio appartamento la parte maggiore e migliore del palazzo e la parte meno felice e minore ai servizi pubblici.

---

(1) App. Milano, 4 luglio 1871 (*Man. degli amm.*, 1871, 287).

(2) CERESETO, vol. I, n. 270, e Cass. Torino, 11 aprile 1881 (*Bollettino uff. del Minist. di grazia e giustizia*, 1881, 65).

364. Sono esenti, da ultimo, dall'imposta sul valore locativo quelle cifre minime di affitti che sono determinati, non da una disposizione generale di legge o di regolamento, ma nei singoli regolamenti comunali. E difatti l'art. 28 del regolamento del 1867 stabilisce che nel regolamento comunale verranno determinate le categorie degli esenti dalle imposte. Non poteva stabilirsi in questa materia una norma generale perchè la misura degli affitti varia immensamente da un Comune all'altro, e quello che in un Comune è un prezzo di affitto minimo, in altro Comune costituisce una delle cifre più elevate che si possa pagare per pigione. È lodevole perciò questa disposizione che rimette siffatte determinazioni al prudente arbitrio del Consiglio comunale o dell'autorità tutoria.

365. L'imposta sul valore locativo è dovuta dal contribuente in tutti i Comuni, nei quali egli abbia una casa di abitazione. Da ciò si è voluto desumere il carattere reale di tale imposta (1), che noi più sopra abbiamo definita personale. Ma il carattere reale ci sembra escluso dalla circostanza predominante che il valor locativo non è colpito come ricchezza, ma come manifestazione di ricchezza, e, come conseguenza di tale manifestazione, è colpita la persona del contribuente.

366. Come si fa a determinare il valor locativo agli effetti dell'applicazione della tassa? Il decreto luogotenenziale del 1866 nell'art. 18 stabilisce che il valore locativo delle abitazioni si desume dal loro valore reale o presunto, senza alcuna detrazione del valore reale, quando la casa sia veramente affittata; dal valore presunto quando il proprietario, l'usufruttuario, l'usuario abitino la casa senza pagarne l'affitto. Per determinare il valore reale si ricorre alle locazioni scritte o verbali; il fitto presunto si stabilisce per via di confronto con le altre case ed abitazioni poste in parità di condizioni. Non si può quindi il valore locativo desumere da altri elementi, come sarebbe il numero delle porte e finestre, il reddito della casa accertato per l'applicazione dell'imposta sui fabbricati, e

(1) CERESETO, vol. I, nn. 284, 285 e successivi.

simili. Si possono consultare, sulla determinazione del valore locativo, anche gli articoli 11, 12, 13 e 14 del regolamento 31 gennaio 1867.

367. Sulla base del valore locativo così stabilito, l'imposta può applicarsi tanto in misura proporzionale che in misura progressiva. L'imposta proporzionale non può essere maggiore del 2 per cento. Per applicare la tassa in ragione progressiva il Consiglio comunale dovrà distinguere in categorie il montare della pigione, e graduare la tassa dentro il limite di 4 a 10 per cento, determinando anche le categorie degli esenti (art. 19, decreto legislativo 28 giugno 1866, n. 3023). Però la categoria degli esenti si può introdurre anche applicando l'imposta in forma proporzionale.

368. Il regolamento 31 gennaio 1867 determina in molti articoli il metodo ed i criteri per l'applicazione e distribuzione della tassa, alle quali norme devono i Comuni attenersi nella compilazione dei regolamenti locali.

Nel rimandare alle disposizioni del regolamento crediamo solo necessario ricordare come l'accertamento del valore locativo sia fatto da una Commissione di sindacato, composta di almeno tre membri eletti dal Consiglio comunale; ne sono poi eletti altrettanti come supplenti. Questa accerta il valore locativo delle abitazioni, descrive i nomi dei contribuenti in apposita tabella, indicante anche il valore accertato e la relativa imposta, e la deposita nell'ufficio comunale, ove è resa ostensibile al pubblico per quel numero di giorni che è stabilito dal regolamento comunale. Tale deposito è notificato dal sindaco con pubblico avviso, con diffidamento agli interessati di presentare nel termine stabilito dal regolamento le loro osservazioni. Queste vengono esaminate dalla Commissione stessa: contro le sue decisioni è ammesso ricorso alla Giunta provinciale amministrativa (sottentrata in questa funzione alla Deputazione provinciale), la quale deve decidere nel termine di un mese dal giorno in cui le sia pervenuto il ricorso. Quindi i ruoli sono resi esecutori dal prefetto e pubblicati a cura del sindaco. Contro il risultato dei ruoli è ammesso il reclamo giudiziario nel termine di sei mesi dalla

loro pubblicazione; non è però ammesso il reclamo giudiziario contro la determinazione, ossia l'accertamento dei valori locativi. Per gli errori materiali che fossero incorsi nei ruoli, non è necessario adire l'autorità giudiziaria, ma si può ricorrere nel termine di tre mesi alla Giunta municipale, la quale può correggerli.

F) *Tasse sulle fotografie ed insegne.*

369. Origine di queste tasse. — 370. Tassa sulle fotografie. — 371. Oggetto della tassa sulle fotografie. — 372. Come si applica: chi ne è colpito. — 373. Giurisdizione per la decisione delle relative controversie. — 374. Tassa sulle insegne. — 375. Che s'intende per « insegna ». — 376. Quali insegne siano colpite da tassa. — 377. Commisurazione della tassa. — 378. Esenzioni. — 379. Disposizioni complementari: regolamento 22 ottobre 1874.

369. Le tasse sulle fotografie e sulle insegne vennero introdotte dalla legge 14 giugno 1874, n. 1961, ed hanno il loro regolamento approvato con Regio Decreto 22 ottobre 1874, n. 2185. Sono tasse di pochissima importanza finanziaria (parliamo specialmente della prima), e di rara applicazione, perchè per loro natura non potrebbero applicarsi fuorchè nelle grandi città.

Diremo prima brevemente della tassa sulle fotografie e poi di quella sulle insegne.

370. L'art. 9 della legge 14 giugno 1874 stabilisce: I Comuni avranno facoltà di tassare con applicazione di bollo le fotografie che sono messe in vendita; detti bolli saranno graduali da 5 a 50 centesimi.

371. Obbietto della tassa sono non tutte le fotografie eseguite nei laboratori dei fotografi e nei medesimi depositate; ma tutte quelle messe in *vendita* al pubblico. Nè la legge si limita alle fotografie di persone private, ossia ritratti, ecc.: colpisce indistintamente tutte le fotografie, anche se di paesaggi, monumenti, personaggi storici, ecc., quando sieno poste in vendita. Si considerano come messe in vendita tutte le fotografie esposte al pubblico in quadri, in vetrine o sui banchi, o tenute nei negozi o in altri locali di libero accesso al pubblico, come pure quelle che trovansi negli stabilimenti fotografici in condizione da essere vendute (art. 5 del regolamento). Sono pure tassabili le

fotografie eseguite dietro privata commissione (art. 2 del regolamento), per modo che questa può dirsi una tassa speciale sull'esercizio fotografico.

372. Quanto all'applicazione della tassa, si è già detto che essa ha luogo mediante applicazioni di marche o di bolli speciali a tergo della fotografia. Questi bolli variano da L. 0,5 a 0,50. Il regolamento determina meglio il concetto generico della legge disponendo che la tassa è graduata in parecchie categorie secondo le dimensioni della fotografia. Ma possono i Comuni, ferma la graduazione della misura, diminuire la tassa stabilita dalla legge per ogni grado.

Questa tassa colpisce il fotografo, il quale se ne rivale poi sugli avventori. E l'ammenda stabilita dall'articolo 7 del regolamento per i contravventori alle disposizioni della legge fiscale colpisce perciò esclusivamente il fotografo, e non quelli che da esso acquistano fotografie, o gliene dànno commissione.

373. Le controversie, che possono sorgere nella applicazione della tassa sulle fotografie, sono decise *agli effetti amministrativi* dalla Giunta municipale, ed in via di ricorso dalla Deputazione provinciale: così l'articolo 8 del regolamento del 22 ottobre 1874. Ma alla Deputazione provinciale è sostituita in questa attribuzione la Giunta amministrativa, in virtù dell'art. 64 della legge 30 dicembre 1888. Col dire che la decisione si limita agli effetti amministrativi s'intende che resta intatta, per le controversie giuridiche, l'ordinaria competenza giudiziaria.

374. Diciamo ora della tassa sulle insegne. L'art. 10 della citata legge 14 giugno 1874, n. 1961, stabilisce che i Comuni hanno facoltà di imporre una tassa sopra le insegne e qualsiasi altra forma di avvisi o d'indirizzi relativi all'esercizio di professioni, industrie o commerci. La tassa può essere stabilita da centesimi 5 a 50 per ogni lettera scritta sull'insegna, e da centesimi 10 a lire 1 per ogni fregio, stemma od emblema: può anche essere doppia per le insegne scritte in lingua straniera.

375. La tassa adunque colpisce le insegne delle botteghe e dei negozi. E s'intende per insegna ogni segno esteriore che è messo fuori delle botteghe, per indicare il commercio che ivi si fa. Essa comprende quindi anche il ramo di lauro, o di quercia, o la bandiera che indica le osterie popolari, lo stivale di legno che serve ai calzolai, ecc. Però, nel concetto della legge, non è soltanto l'insegna propriamente detta che è colpita, ma qualunque segno esteriore che indica la bottega; quindi anche la ditta o nome dei negozianti esposti al pubblico, e la mostra sulla quale essi sono scritti. La tassa colpisce anche tutte le forme di avvisi o di indirizzi relativi all'esercizio di professioni, industrie e commerci; epperciò anche la targhetta che l'avvocato, o il medico, o la levatrice, o il notaio appongono sulla strada, accanto alla porta di casa per indicare il loro indirizzo; i quadri agli angoli delle vie che dànno avviso che nella strada vi è un professionista o industriale, oppure che esso si sia trasferito altrove. Colpisce, in una parola, tutte le indicazioni industriali, commerciali o professionali esposte alla vista del pubblico.

376. È però un elemento essenziale questo, che l'insegna sia esposta al pubblico. Non sarebbero perciò tassabili le targhe che gl'inquilini di una casa appongono sulla porta della loro abitazione, per guidare coloro che li ricercano, neanche se su quelle targhe fosse indicata la loro professione o forniti ragguagli sulle operazioni delle quali essi si occupano, e sul commercio che esercitano.

L'art. 10 del regolamento usa le parole « *esposte esternamente al pubblico* », le quali escludono totalmente che sia possibile la tassa sulle etichette che si vedono lungo le scale delle case. Per la stessa ragione non sono tassabili le mostre esposte nell'interno di un luogo aperto al pubblico, quando non sia luogo pubblico, come ad esempio, nelle sale di un albergo, di un caffè, e simili.

La tassa è dovuta per l'insegna, o mostra, o avviso, esposto al pubblico in un Comune, quantunque l'esercizio, a cui esso si riferisce, sia collocato in altro Comune, poichè la tassa non è tassa d'esercizio, ma riveste piuttosto carattere di tassa per l'occupazione di spazio pubblico.

377. Quanto alla commisurazione della tassa, essa è ragguagliata al numero delle lettere scritte sulla insegna, ed al numero di fregi o emblemi in essa contenuti. Questa disposizione non è molto giusta, non essendovi ragione alcuna perchè Pio debba pagare meno di Bartolomeo; ed essa aggrava inoltre i commercianti più piccoli, i quali hanno bisogno di un numero assai maggiore d'indicazioni per attirare il pubblico al confronto delle grosse ditte ben note ed accreditate. Ciononostante il criterio dato dalla legge deve seguirsi con tutto rigore.

È in facoltà però del Comune di introdurre criteri di equità nella commisurazione della tassa, col ripartire gli esercizi in categorie secondo la loro importanza, colle norme date dal regolamento 24 dicembre 1870 per l'applicazione della tassa sugli esercizi e sulle rivendite, sia con altri criteri diretti, sia secondo l'importanza delle strade in cui le insegne, mostre, avvisi sono collocati (art. 11, Reg.).

È pure in facoltà del Comune di raddoppiare la tassa per le insegne scritte in lingua straniera.

378. Sono esenti dalla tassa gli avvisi già assoggettati alla tassa governativa di bollo (art. 10 del regolamento). Ciò si riferisce agli avvisi tipografici o manoscritti esposti al pubblico, i quali sono assoggettati appunto a tale tassa.

È poi fuori questione che le circolari mandate per mezzo di posta, e gli avvisi pubblicati sui giornali non potrebbero essere assoggettati a tassa comunale, che colpisce solo gli avvisi permanenti esposti al pubblico in luoghi pubblici.

379. Altre disposizioni complementari in ordine a questa tassa si trovano nel regolamento del 22 ottobre 1874, n. 2185. Non ne faremo alcun cenno, trattandosi di disposizioni ben chiare per se stesse.

G) *Tassa sul bestiame* (1).

380. Origine della tassa: suo carattere. — 381. Regolamenti provinciali relativi a questa tassa. — 382. Competenza dei Consigli comunali e delle Giunte provinciali. — 383. Regolamenti comunali. — 384-385. La tassa sul bestiame

(1) Su questa tassa, oltre la citata opera del CERESETO (vol. I, p. 362 e seg.), vedi: L. EUSEBIO, voce *Bestiame* (*Tassa sul*) nel *Digesto italiano*, vol. V.

e la tassa sulle bestie da tiro, da sella e da soma. — 386. Carattere reale della tassa sul bestiame. — 387. Sua applicazione. — 388. Riscossione per abbuonamento. — 389. Commisurazione. — 390. In qual Comune è dovuta. — 391-392. Bestiame che soggiorna parte dell'anno in un Comune e parte in un altro. — 393. Controversie; reclami. — 394. Questioni varie di applicazione; rinvio.

380. Questa tassa è assai antica, perchè il bestiame è stata la prima forma della ricchezza; era già conosciuta in Roma sotto il nome di *scriptura* o *capitatio*. Si conosce anche nelle legislazioni più moderne. Ma spesso era confusa col corrispettivo pel pascolo concesso al bestiame sulle terre comunali.

La vera e propria tassa sul bestiame considerato come ricchezza a sè, e spoglia di ogni concetto di corrispettivo al diritto di pascolare, si trova nella legge 26 luglio 1868, n. 4513, la quale nello stesso art. 8, col quale istituiva la tassa fuocatico, stabilì e concesse ai Comuni la tassa sul bestiame, introdotta specialmente a favore dei Comuni rurali, i quali erano meno avvantaggiati da altre tasse comunali (esempio, quella sul valore locativo, sulle vetture e domestici, ecc.), e che furono più pregiudicati nel rimaneggiamento dell'imposta di ricchezza mobile, ed allo scopo di sgravare le sovrimposte sulle proprietà fondiarie.

381. La legge non diede altre norme per l'applicazione della tassa sul bestiame; ma stabilì che i regolamenti di questa tassa (come quella della tassa di famiglia) dovessero per ciascuna Provincia essere deliberati dalle Deputazioni provinciali ed approvati con decreto reale, sentito il Consiglio di Stato. Alle Deputazioni provinciali sono state sostituite, anche in questa attribuzione, le Giunte provinciali amministrative, in virtù dell'art. 64 della legge 30 dicembre 1888.

382. La Giunta provinciale amministrativa può modificare il regolamento, salvo sempre l'approvazione sovrana. Non potrebbero però le modificazioni introdursi semplicemente con decreto reale, senza una previa deliberazione della Giunta provinciale (1). I Consigli comunali possono proporre modificazioni al regolamento provinciale, le quali debbono però

(1) Cons. di Stato, 30 giugno 1875 (*Riv. amm.*, XXVII, 49).

essere approvate nelle forme dette innanzi. Alcuni decreti prefettizi avevano annullate le deliberazioni comunali che proponevano modificazioni al regolamento provinciale, ritenendoli cosa estranea alle facoltà del Consiglio. Ma questi decreti furono giustamente annullati con decreto reale, dietro parere del Consiglio di Stato (1).

383. Possono anche i Comuni fare speciali regolamenti locali per l'applicazione della tassa, purchè restino nei limiti del regolamento provinciale. Questa facoltà non può ad essi disconoscersi, poichè la loro facoltà regolamentare su tutte le materie d'interesse locale è così generale ed assoluta, che alla medesima non possono apportarsi altri limiti che quelli testualmente stabiliti dalla legge.

384. La tassa sul bestiame è ben diversa dall'altra tassa sulle bestie da tiro, da sella e da soma: la prima colpisce il bestiame come ricchezza, ossia il capitale da esso rappresentato e la rendita che esso produce; la seconda invece colpisce il servizio che le bestie rendono, e l'uso che delle medesime si fa.

Sorge tuttavia la questione se le due tasse possano coesistere indipendentemente l'una dall'altra, oppure se l'applicazione di una di esse escluda l'applicazione dell'altra. Il Consiglio di Stato ritenne la più benigna opinione, allo scopo di evitare una duplicazione di aggravi (2). Il Cereseto contrasta tale opinione (3). Noi conveniamo con lui che il legislatore considerò le due tasse distintamente, allorchè nella legge 26 luglio 1868 estese la facoltà dei Comuni (limitata dall'art. 118 della legge comunale del 1865 alla sola tassa sulle bestie da tiro, da sella e da soma) ad applicare anche la tassa sul bestiame: ma il legislatore non aggiunse che l'applicazione dovesse essere contemporanea. Sembra quindi logico ammettere che, nel silenzio della legge, quel suggerimento ispirato al concetto di equità

(1) Cons. di Stato, 23 giugno 1874 e 15 settembre 1875 (*Legge*, 1874, II, 336, e 1875, II, 74).

(2) Cons. di Stato, 2 aprile e 15 luglio 1869 (*Man. degli amm.*, XV, 77; *Giurisp. Cons. di Stato*, I, 500).

(3) Op. cit., I, 306.

e di buona amministrazione, possa imporsi ai Comuni come una regola di prudenza indeclinabile. Non è giusto infatti che quel cespite che è già colpito come ricchezza, venga anche colpito come strumento di produzione, quando la sua destinazione resta unica, ed unica è la rendita che da esso si trae.

385. La distinzione tra le due tasse rimane però evidente: la tassa sulle bestie da tiro, da sella e da soma colpisce non tutte le bestie capaci di essere adattate a tali servizi, ma quelle che effettivamente a tale servizio sono destinate. La tassa del bestiame invece colpisce tutte le bestie capaci di fornire un lucro al loro proprietario, qualunque sia la forma di produzione alla quale esse sono effettivamente destinate.

386. La tassa sul bestiame è di sua natura reale, non personale (1); essa perciò colpisce il bestiame nelle mani del suo possessore e non del proprietario, e colpisce il bestiame nel luogo in cui si trova e finchè vi si trova. Essa si applica alle bestie nel territorio in cui si trovano, quantunque il proprietario sia domiciliato altrove: colpisce le bestie secondo la reale e provata esistenza loro nel Comune, non in base a presunzioni; senza che si possa distinguere fra animali indigeni del Comune o forestieri, nel senso che la tassa possa essere applicata solo a questi (2). Finalmente, essa si applica, come vedremo, in proporzione della dimora che il bestiame effettivamente faccia in ciascun Comune (3).

---

(1) « La tassa sul bestiame — disse la Corte di cassazione di Roma nella sua sentenza del 4 settembre 1896 (*Riv. amm.*, XLVII, 976; *Corte Sup. di Roma*, 1896, II, 353; *Consul. com.*, 1896, 386) — che i Comuni possono imporre in grazia della facoltà loro concessa dall'art. 8 della legge 26 luglio 1868, se è indiscutibilmente tale perchè colpisce un capitale in semoventi considerato indipendentemente dalle persone che ne hanno la proprietà o il possesso, è del pari indiscutibilmente locale e comunale, perchè è anch'essa un'esplicazione della giurisdizione territoriale concessa ai Comuni, e trova la sua ragione in quel complesso di servigi di assistenza, protezione e sicurezza che l'ente Comune nella periferia del suo territorio presta anche a quel capitale e alle persone tutte interessate alla sua conservazione ».

(2) Cons. di Stato, 11 dicembre 1903 (*Riv. amm.*, LV, 236).

(3) Questi principî sono incontroversi nella dottrina e nella giurisprudenza. È perciò inutile fare citazioni. Solo accenneremo alla sentenza 9 settembre 1896 della Corte di cassazione di Roma (*Riv. amm.*, XLVII, 976) con cui

387. La tassa sul bestiame si applica per quotità e non per contingente: non sarebbe quindi ammesso di fissare nel bilancio la somma da esigersi, e ripartirla poi per quote; ma si devono invece stabilire le quote ed applicare poi a ciascuna delle bestie la cui esistenza nel Comune venga accertata regolarmente (1).

388. Non sarebbe a rigore ammessibile il sistema dell'abbonamento per la riscossione della tassa del bestiame analogamente a quello che si pratica per il dazio di consumo: poichè è una tassa diretta e non indiretta. Ma il Consiglio di Stato, per riguardo all'obbietto tutto speciale della tassa, la quale per natura sua porta in sè qualche cosa d'incerto e di sfuggevole, ha opinato che poteva giustamente ed utilmente stabilirsene l'ammontare mediante l'abbonamento (2).

389. La commisurazione della tassa è lasciata ai regolamenti provinciali. Essa può imporsi sopra alcune specie di animali, o su tutte. Si domanda se debbano essere necessariamente escluse le bestie da tiro, da sella e da soma, essendo oggetto di un'imposta speciale. A noi sembra di no. Se la tassa bestiame colpisce i bovi e gli asini, non vi sarebbe ragione di escluderne quelli di siffatti animali che sono destinati a servizio da tiro o da soma. Solo, quando il Comune avesse adottato contemporaneamente l'una e l'altra tassa, apparisce equo, in coerenza delle cose dette innanzi (vedi n. 384) che le bestie destinate a tale servizio non sieno colpite contemporaneamente dalla tassa bestiame (3).

Sembra logico però che dalla tassa bestiame debbano essere esclusi i cani, i quali sono soggetti ad altra tassa speciale (4); nè ciò è in contraddizione con le cose ora dette per le bestie da tiro, da sella e da soma; ma dipende invece dalla

---

fu deciso che agli effetti della tassa sul bestiame la dimora notturna per ragione di riposo, ed anche la diurna in appositi locali per ragione di difesa dalle intemperie, giustificano la percezione della tassa alla pari della dimora per ragione di pascolo.

(1) Cons. di Stato, 11 marzo 1870 (*Man. amm.*, XV, 77).

(2) Cons. di Stato, 28 agosto 1872. Contra: Cons. di Stato, 26 marzo 1904 (*Riv. amm.*, LV, 396).

(3) Contraria è l'opinione del CERESETO, vol. I, 316.

(4) Cons. di Stato, 1° marzo 1868 (*Man. amm.*, XV, 77).

considerazione che i cani, per la specie cui appartengono, non potrebbero giammai comprendersi tra quelle soggette alla tassa bestiame. E così pure non potrebbero esserne colpiti tutti quegli altri animali, che non si comprendono nel senso comunemente attribuito alla parola bestiame, come, ad esempio, il pollame, i colombi, i gatti e simili. Solamente, quando si voglia eccedere il limite della sovrimposta, il Comune sarebbe obbligato ad imporre prima la tassa su tutte le specie comprese nella parola bestiame.

390. Si è detto già innanzi che la tassa bestiame è dovuta nel Comune in cui questo faccia dimora; quindi non può essere soggetto a tassa il bestiame che nel territorio comunale faccia semplice passaggio.

291. Ma *quid juris* del bestiame che soggiorna parte dell'anno in un luogo e parte in un altro? La questione ha un'importanza speciale in Italia, dove, per la varietà dei climi, le mandre vengono, a seconda delle stagioni, fatte passare da paese a paese, giusta l'antica consuetudine già attestata da Varrone (1).

Secondo alcuni, trattandosi di imposta che si riscuote per ruoli nominativi, essa deve seguire il contribuente nella sua residenza abituale; secondo altri invece, trattandosi di imposta reale, deve aversi riguardo al luogo in cui si verifica la permanenza dell'oggetto del tributo, ossia del bestiame, che perciò deve tassarsi in ragione della permanenza stessa. Secondo i primi, pagata l'imposta in un Comune, non può il bestiame essere tassato in alcun altro; secondo gli altri, invece, il semplice fatto del soggiorno del bestiame in un nuovo Comune darebbe diritto ad una nuova imposizione.

La Corte di cassazione di Roma, adottando quest'ultima opinione, decise che la imposizione, permessa ai Comuni nei rispettivi territori, di una tassa sul bestiame importa l'esercizio di una giurisdizione territoriale: e quindi la tassa è dovuta al Comune in cui il bestiame si trova in proporzione del tempo della dimora, anche se il proprietario avesse pagato

(1) VARRONE, *De re rustica*, III, 1, 16: « *neque eadem loca aestiva et hiberna idonea omnibus ad pascendum* ».

per intero la stessa tassa nel suo Comune di domicilio. La Corte considerò che la disputa intorno al carattere personale o reale della tassa sul bestiame permessa ai Comuni è puramente accademica, in quanto, sia essa personale o reale, ciò che importa soltanto di sapere si è se essa debbasi corrispondere al Comune ove ha domicilio il proprietario o possessore del bestiame, oppure al Comune dove il bestiame per ragione di pascolo dimora. Ora, disse la Corte, la imposizione, permessa ai Comuni nei rispettivi territori, di una tassa sul bestiame, importa l'esercizio di una giurisdizione territoriale, e questa dà diritto alla esazione di tasse così personali come reali. Di tasse personali che si esigono per effetto di giurisdizione territoriale si possono citare molti esempi, come la tassa sul valore locativo, quella sui domestici, ecc. Supposto adunque che la tassa sul bestiame concessa ai Comuni dalla legge del 1868 sia semplicemente personale, ciò non sarebbe nè legittimo nè sufficiente motivo per sottrarla allo esercizio della giurisdizione territoriale. Ma il vero si è che la tassa di bestiame si impone direttamente sul bestiame nei rispettivi territori; e se ad una tassa di tal natura, perchè colpisce direttamente l'oggetto anzichè il proprietario o possessore, si vuole attribuire la qualità di reale, ciò non toglie che essa provenga dall'esercizio di una giurisdizione territoriale, e che quindi sia dovuta al Comune nel cui territorio la cosa da tassare, ossia il bestiame, esiste. Anzi, dalla facoltà di imporre una tassa sul bestiame nei rispettivi territori deriva appunto la logica e necessaria conseguenza che la medesima facoltà venga negata ai Comuni fuori del loro territorio e limitata al tempo della dimora se si tratta di bestiame, che per oggetto di pascolo nelle varie stagioni dell'anno vada a prendere stanza nei territori di Comuni diversi (1).

292. Epperò, non può essere dubbio, in diritto, che il soggiorno, anche temporaneo, del bestiame in un Comune legittimi la imposizione della tassa a favore del Comune medesimo. Ma in fatto si presenta una grave difficoltà tanto nel distinguere il semplice « passaggio » dal « soggiorno temporaneo »

(1) Cass. Roma, 22 giugno 1881 (*Riv. amm.*, XXXII, 345); 9 settembre 1896 (*Ivi*, XLVII, 976).

quanto nel determinare l'ammontare della tassa dovuta in ragione del soggiorno stesso. E fu, nota giustamente il CERESETO (1), grave lacuna della legge quella di non avere, con norme fisse e generali, regolato un fatto, che può cadere sotto l'impero di regolamenti provinciali diversi e non facilmente conciliabili fra loro; onde si vide definito come « soggiorno » la permanenza ora di oltre una settimana, ora di oltre un mese; ora distribuita la tassa a mesi, ora a semestri, esponendo così il contribuente al rischio di non poter evitare duplicazioni di imposta (2).

393. Possono perciò sorgere controversie in ordine al diritto di un Comune di tassare qualche singolo capo di bestiame; e queste controversie si possono svolgere sia di fronte al contribuente, sia di fronte ad altro Comune che pretenda di tassare le stesse bestie per lo stesso periodo di dimora: chi risolve queste controversie? È fuori dubbio che di esse debba decidere l'autorità giudiziaria, nessuna disposizione di legge riservando tali questioni all'autorità amministrativa, ed essendo tali controversie di natura essenzialmente patrimoniale.

Possono però i regolamenti provinciali, investiti di un vero carattere legislativo per delegazione del legislatore, stabilire forme di reclami amministrativi, i termini per l'esercizio dei medesimi, e possono eziandio imporre termini per ricorrere all'autorità giudiziaria, la quale dichiarò che tali termini debbono rispettarsi (3).

394. Molte massime stabilite dal Ministero delle finanze, in base a parere del Consiglio di Stato, sono anche da tenersi presenti nell'applicazione della tassa bestiame. Ma rimandiamo al trattato già più volte citato (4).

---

(1) Op. cit., vol. I, pag. 392.

(2) Ad evitare questo inconveniente mirava il progetto di riordinamento delle tasse comunali del 1876 sancendo all'art. 21 pei cosidetti « pastori vaganti » una eccezione al disposto dell'art. 26 che ordinava il pagamento delle tasse comunali a rate quadrimestrali. I pastori vaganti dovevano invece pagare a rate mensili, e si doveva ritenere come compiuto il mese quando il bestiame fosse rimasto nel territorio comunale più di 15 giorni.

(3) Cass. Napoli, 2 giugno 1882 (*Legge*, 1883, II, 53).

(4) CERESETO, I, 234 e segg.

H) *Tassa sulle bestie da tiro, da sella e da soma* (1).

395. Origine della tassa. — 396. Sua differenza dalla tassa del bestiame. — 397. A quali animali si applica. — 398. Esenzioni. — 399. Animali destinati alla agricoltura. — 400. Altre esenzioni — Cavalli dei militari, dei ministri dei culti, dei medici condotti. — 401. Concessionari di vetture — Animali di transito. — 402. Come sia necessaria la stabilità nel Comune. — 403. Accertamento.

395. Questa tassa, la cui origine rimonta alla legge comunale del 7 ottobre 1848 (art. 129) e che fu conservata nelle successive leggi del 1859 e dal 1865, ha perduto molto della sua importanza dopo che, con la legge 26 luglio 1868, venne introdotta la tassa sul bestiame. Attualmente è regolata dal solo art. 164, n. 3: norme per la sua applicazione vennero date con la circolare del Ministero delle finanze 10 settembre 1865.

396. Come lo indica la sua stessa denominazione, che accenna al bestiame in quanto è atto al tiro, alla sella e alla soma, la tassa colpisce il servizio utile e non il capitale; ed in ciò differisce da quella sul bestiame, la quale ha invece precipuo riguardo al capitale; quindi, checchè si possa dire dell'effettiva sua produttività stante la concorrenza della tassa sul bestiame, non costituisce però un duplicato di questa.

397. A quali animali è applicabile questa tassa? Essa si applica solamente alle bestie capaci di essere adattate a servizi di tiro, da sella e da soma, e che effettivamente vi sono addetti: colpisce quindi esclusivamente i cavalli, i buoi, i muli e gli asini.

Non si estende però alle bestie durante l'allevamento, e prima che siano domate od aggiogate, nè è perciò applicabile ai vitelli, manzi e puledri; ed è opportuno che i Comuni che impongono la tassa nei loro regolamenti stabiliscano i limiti di età, dopo i quali le bestie sono tassabili (2).

Abbiamo detto che la tassa colpisce le bestie effettivamente addette a servizi da tiro, da sella e da soma. Però su questo

(1) Su questa tassa, oltre la citata opera del CERESETO, vol. I, p. 402 e seg., vedi: CARONIMI, voce *Bestie da tiro, da sella e da soma* (*Tassa sulle*) nel « Digesto italiano », vol. V.

(2) Circolare Ministero interni, 17 settembre 1888 (*Legge*, 1889, II, 58).

punto la giurisprudenza non è concorde. Le Corti di appello di Roma e di Napoli si pronunziarono nel senso da noi esposto (1). Ma le Cassazioni di Roma e di Napoli, e poi anche le Corti di appello di Napoli e di Perugia, si pronunziarono in senso contrario, ritenendo soggette a tassa anche le bestie adatte a quei servizi, comunque effettivamente non vi fossero destinate; e perciò dichiararono soggetti alla tassa i commercianti di cavalli (2). Ma tra le due opinioni la prima ci sembra sotto ogni rapporto preferibile; e tale la giudica anche il Cereseto (3).

398. Occorre inoltre che la destinazione sia in certo modo costante. In conseguenza di ciò non possono essere soggetti a tassa gli allevatori che domano i cavalli e li montano per esercitarli all'uso della sella.

399. Si discusse molto se fossero soggetti a questa tassa gli animali destinati a servizio dell'agricoltura e gli asini che portano le derrate agricole al mercato, o al mulino, i buoi che tirano l'aratro e simili; ma la questione non può risolversi che in senso affermativo non essendovi nel testo dell'art. 164 nessuna parola che autorizzi, non solamente la eccezione, ma tampoco la discussione su tal proposito.

400. Vi sono però altre esenzioni, introdotte ed accettate dalla giurisprudenza in considerazione di speciali servizi a cui le bestie da tiro, da sella, o da soma possono essere destinate. Sono soggetti a tassa i cavalli dei militari, quelli dei ministri dei culti, quelli dei medici condotti? Si osservò a favore dei militari che essi sono obbligati ad avere un cavallo, e se ne servono non in servizio proprio ma dello Stato, e quindi sarebbe lo Stato, e non essi, che dovrebbe pagare la tassa, se fosse ammessibile che una tassa comunale potesse

---

(1) App. Napoli, 22 dicembre 1875 (*Riv. amm.*, XXVII, 120); App. Roma, 6 novembre 1876 (*Foro ital.*, 1877, I. 64).

(2) Cass. Roma, 9 maggio 1877 (*Foro ital.*, 1877, I, 677); Cass. Napoli, 23 novembre 1876 (*Riv. amm.*, XXXIII, 16 e 511); App. Napoli, 1° giugno 1877 (*Legge*, 1878, II, 15).

(3) Op. cit., I, n. 327, pag. 328.

imporsi sullo Stato. Quanto ai medici condotti, se essi tengono un cavallo, non è già per servizio proprio, ma per quello della generalità degli abitanti, e perciò non sarebbe equo il volerli sottoporre a tassa. E per parità di ragione, dovrebbe l'esenzione riconoscersi anche a favore dei ministri dei culti.

Se però il militare, il medico condotto, il curato, tengano il cavallo non già per obbligo o necessità di servizio, ma per proprio comodo o diletto, l'esenzione non sarebbe in alcun modo giustificata, nè sarebbe ammessibile.

401. E resta la questione circa i concessionari di vetture pubbliche e circa gli animali che accedono periodicamente ad un Comune per servizio di transito.

L'esenzione dei primi incontra favore, perchè l'impresario di vetture è già soggetto alla tassa d'esercizio: onde dovrebbero dichiararsi esenti in quei Comuni, in cui la tassa di esercizio sia imposta.

L'esenzione dei secondi è poi una logica conseguenza del carattere reale della tassa, la quale deve colpire il cespite sul suo territorio non fuori. E questa esenzione venne sancita da apposito provvedimento ministeriale (1).

402. E poichè la tassa colpisce il servizio, che dev'essere continuo e permanente nel territorio del Comune, giustamente fu ritenuto occorrere, per l'applicazione della tassa, l'estremo della stabilità certa e determinata, e non interrotta, degli animali nel Comune che pretende assoggettarli a tassa (2).

403. Quanto all'accertamento, ai termini ed ai reclami relativi a questa tassa, valgono le cose dette per quella sul bestiame.

I) *Tassa sui cani.*

404. Scopo precipuo della tassa. — 405. Quali cani colpisce. — 406. Applicazione della tassa. — 407. Esenzioni. — 408. Categorie di cani.

404. L'art. 164 della legge dispone pure, in conformità delle precedenti leggi, che i Comuni possono imporre una

(1) Nota della Direzione generale delle imposte dirette, 17 aprile 1872 (*Ric. amm.*, XXIV, 689).

(2) Cass. Napoli, 4 ottobre 1902 (*Movim. giurid.*, 1902, 382).

tassa sui cani che non sono esclusivamente destinati alla custodia degli edifici rurali e del gregge.

Lo scopo della tassa non è tanto quello fiscale, perchè la tassa sui cani non rende che poco, anche nelle grandi città; ma è principalmente scopo di pubblica igiene e di preventiva sicurezza pubblica, onde prevenire il vagare di essi per le pubbliche vie e con esso le funeste conseguenze dell'idrofobia. I Comuni sono però sempre arbitri di applicarla, o no (1), a differenza della legge francese 2 maggio 1855, che la rende obbligatoria come provvedimento d'igiene pubblica.

Per l'applicazione della tassa, la legge se ne rimette ai regolamenti comunali, ai quali dettò norme la citata circolare ministeriale del 10 settembre 1865. Ad essi incombe quindi stabilire la specie dei cani colpiti, le esenzioni, le norme sugli accertamenti e sulle contravvenzioni e la tariffa della tassa, per la quale non è prescritto alcun limite di massimo e di minimo.

405. La tassa colpisce i cani appartenenti a persone dimoranti nel Comune; ma dal carattere reale della tassa, che colpisce il cane e non il proprietario, consegue che non varrebbe la scusa di non essere proprietario del cane, per colui che ne sia il possessore, o nella casa del quale il cane abbia la sua dimora conosciuta.

406. È poi ovvio che si pagheranno tante tasse quanti sono i cani che uno possieda. Ma all'obbligo della tassa si sfugge facendo l'abbandono del cane: non è perciò applicabile la contravvenzione se non quando taluno reclami il cane sul quale non abbia soddisfatta la tassa.

407. Vi sono esenzioni dalla tassa? Osserviamo che le esenzioni debbono essere dichiarate dal regolamento comunale. Una sola è stata stabilita dalla legge a favore dei cani addetti alla custodia degli edifici rurali e del gregge. Alcune esenzioni però sono state introdotte dalla giurisprudenza, e sono quelle dei cani che servono di guida ai ciechi e quelle dei cani lattanti.

---

(1) Cons. di Stato, 6 luglio 1861 (*Legge*, 1863, 43).

Da alcuni si propugna l'esenzione dei cani tenuti a scopo di speculazione o di commercio, e così non per uso domestico, ma per rivenderli; però tale esenzione non sembra che abbia fondamento nella legge.

Debbono pure eccettuarsi per necessità di cose i cani vaganti e quelli semplicemente di passaggio sul territorio del Comune.

408. Il Comune può, per l'applicazione della tassa, istituire delle categorie secondo le razze dei cani, e può aggravare così la tassa sui cani di lusso.

Nei regolamenti locali sulla tassa si stabiliscono pure le norme sull'accertamento, sulle contravvenzioni, sui reclami. Le norme preventive per l'accalappiamento dei cani vaganti o pericolosi sono date dai regolamenti di polizia urbana.

K) *Tassa sull'occupazione di spazi ed aree pubbliche.*

409. La tassa sull'occupazione di spazi ed aree pubbliche e il corrispettivo pel godimento dei beni in natura. — 410. Concetto dell'occupazione di spazi ed aree. — 411. Effetti ed oggetto della concessione per occupazione di aree. — 412. Commisurazione della tassa. — 413. Criteri. — 414. Occupazione non fissa nè permanente. — 415. Occupazione momentanea. — 416. L'occupazione deve verificarsi mediante oggetti depositati sul suolo. — 417. Occupazione del sottosuolo e del soprasuolo.

409. Questa tassa è ben diversa dal corrispettivo, che per l'art. 159 deve imporsi sul godimento in natura dei beni comunali. E la differenza è ben chiara: la prima si riferisce a beni di uso pubblico, di natura analoga a quelli del demanio dello Stato, come le strade, le piazze, i mercati; l'altra si riferisce a beni di carattere patrimoniale che il Comune, anzichè dare in affitto, destini all'uso promiscuo degli abitanti del Comune: la prima è vera tassa, affine a quella sulle concessioni; l'altra è un diritto di carattere patrimoniale.

Qui ci occuperemo esclusivamente della tassa, rimandando per tutto il resto all'art. 159.

410. L'art. 432 del Codice civile stabilisce che la destinazione, il modo e le condizioni dell'uso pubblico (dei beni non patrimoniali dei Comuni e delle Provincie) sono determinate da leggi speciali. E la legge comunale e provinciale

attribuisce ai Consigli comunali la facoltà di stabilire il modo e le condizioni dell'uso dei beni pubblici e i regolamenti di polizia locale, che si riferiscono anche all'uso di tali beni.

Se dunque questa materia è nelle attribuzioni del Consiglio comunale, spetta anche ad esso determinare con quali norme sia ammessibile e concessibile la occupazione di spazi od aree pubbliche nel Comune, e quale tassa sia da imporsi per tale occupazione.

Il semplice uso dei beni di uso pubblico non può essere assoggettato a tassa. Ma l'occupazione privata di essi può e deve esservi assoggettata, importando essa una sottrazione fatta al diritto di tutti i comunisti, a beneficio di un solo.

La concessione può avere mille obbietti svariati: concessione di collocare linee di tramways; d'innalzare baracche e casotti; di occupare le piazze con sporte e carretti; di collocare tubi sotto il suolo stradale, e fili nell'aria soprastante; di far sporgere sulla via pubblica loggie o balconi, ecc. Della concessione degli *omnibus* e *tramways* abbiamo parlato più sopra.

L'occupazione del pubblico suolo da parte dei vetturini dà luogo a tassa di posteggio. Appartengono pure alla materia la occupazione di aree nei cimiteri, e la tassa di posteggio nei pubblici ammazzatoi.

411. La concessione dell'occupazione temporanea è fatta dall'autorità municipale in conformità delle norme stabilite dal regolamento comunale. Data una volta la concessione, essa non può rivocarsi prima che cessi il termine, se non per causa urgente di pubblico servizio, o per inadempimento degli obblighi assunti dal concessionario; senza di che la revoca fatta intempestivamente esporrebbe il Comune all'obbligo di risarcire i danni (1). Se però la rivocazione ha luogo per ragioni di servizio o di ordine pubblico, il provvedimento (che è atto d'imperio) è incensurabile.

Inoltre la concessione non può avere per obbietto che l'occupazione di aree di carattere comunale: non potrebbe avere per obbietto il suolo che appartiene al demanio dello

(1) Cass. Torino, 27 agosto 1874 (*Giurispr. tor.*, XI, 655) e 30 dicembre 1875 (*Annali della giur. it.*, 1876, I, 7); App. Roma, 22 aprile 1875 (*Ivi*, 1875, II, 23); Cass. Roma, 11 aprile 1876 (*Giurispr. tor.*, XIII, 451).

Stato o della Provincia. Non sarebbe quindi ammessibile nè la concessione, nè la tassa per l'occupazione del lido del mare, che è demaniale.

Neppure è ammessibile la tassa per l'occupazione di spazi di proprietà privata. Pur tuttavia, quando si tratti di aree private, ma soggette a servitù di pubblico passaggio, come ad esempio le vie e piazze private ed i portici, sembra giusto riconoscere che il Comune, esercitando le sue attribuzioni di polizia urbana anche su quelle aree, possa arrogarsi la facoltà di concederne l'occupazione, corrispondendo però al privato un congruo compenso (1).

412. L'art. 164 dispone che la tassa debba essere unicamente ragguagliata *alla estensione del terreno occupato ed alla importanza della posizione.* Da queste parole della legge si è tolto argomento per dubitare che il corrispettivo imposto per tale occupazione avesse carattere di fitto dell'area occupata piuttosto che di tassa. Ma questo concetto è escluso per vari argomenti. E difatti la legge usa la qualifica « tassa », onde non è lecito denominarla altrimenti; nè il fitto potrebbe riferirsi che ai beni patrimoniali, mentre trattandosi di beni di uso pubblico è solo possibile una tassa per la concessione, non un contratto qual è la locazione, che ha il suo fondamento nel titolo di privata proprietà.

Da questo principio scendono le conseguenze in ordine alla determinazione della competenza sulle relative controversie, le quali, trattandosi d'imposta, sono sottratte alla cognizione dei conciliatori e dei pretori (2).

413. La legge vuole che la tassa sia esclusivamente ragguagliata all'estensione della superficie occupata ed all'importanza della posizione. Alle amministrazioni comunali non è

(1) Che il Comune non possa imporre la tassa di occupazione per un suolo non pubblico, ma solo soggetto a servitù di passaggio per uso pubblico, giudicò la Cassazione di Roma, 27 giugno 1900 (*Foro ital.*, 1900, II, 511).

(2) Che sia questione d'imposta sottratta al giudizio dei magistrati singolari quella della tassa imposta dal Comune per l'occupazione del suolo pubblico, fu deciso dalla Corte di cassazione di Roma, 13 giugno 1899 (*Corte Supr. di Roma,* 1899, I, 121).

concesso perciò fare distinzione tra i diversi oggetti espo in vendita sul suolo pubblico. È però lecito stabilire u tariffa maggiore dell'ordinaria pei giorni di fiera o merca

È possibile proporzionare la tassa secondo la natura recipienti coi quali il suolo è occupato? Il Municipio di Geno nella sua tariffa, aveva stabilito una tassa diversa secondo il suolo venisse occupato con recipienti di una forma e di u capacità piuttosto che di un'altra, e con carretti di una d minima piuttosto che di un'altra, e la Corte di appello Genova trovò legale siffatta disposizione (1), non esser questa che una varietà di misurazione dell'estensione d superficie e dello spazio occupato.

La legge non dice che la tassa debba essere ragguagli alla durata dell'occupazione: però questo concetto non può r nersi escluso. È logico che per l'occupazione di un giorno si debba pagare come per quella di un anno. Se la legge taciuto, ciò è stato perchè l'occupazione essendo determinata uno scopo determinato, trova la sua limitazione di tempo n scopo medesimo. L'occupazione del mercato non può aver lu che nel giorno del mercato, e quindi la tariffa si riferisce durata del medesimo. Ma se il mercato sia permanente, all segue per necessaria conseguenza che la tariffa determiner tassa in ragione di giorni, di settimane, di mesi o di ricorre periodiche.

414. L'occupazione può non essere fissa e permane Ciò, per esempio, avviene nel caso di venditori che gir con carretti. Costoro non possono essere esentati dalla t di occupazione perchè il loro carretto occupa effettivam per un lungo periodo del giorno il suolo stradale, sebber posto occupato si muti continuamente. Lo stesso ha luogo i vetturali e per le imprese di omnibus.

415. L'occupazione, per essere assoggettata a tassa, d essere più o meno duratura, nè potrebbe imporsi la tassa l'occupazione momentanea (2). Pur tuttavia troviamo dei

(1) App. Genova, 31 ottobre 1879 (*Eco di giurispr.*, IV, 14).
(2) Cons. di Stato, 16 giugno 1904 (*Riv. amm.*, LV, 879).

in cui la giurisprudenza ha ritenuto anche questa come tassabile (1). Ma questo concetto non sembra pienamente accettabile, inquantochè l'occupazione momentanea non costituisce un'entità apprezzabile da poter essere materia di tassa.

Per la stessa ragione non potrebbero esser colpiti di tassa i carretti e le vetture di transito nel territorio comunale (2); nè quelli di coloro che ad essi accedono e ne fanno ritorno, senza avervi effettiva dimora, nè esercitarvi la loro industria.

416. Occorre finalmente che l'occupazione si verifichi mediante oggetti depositati sul suolo comunale. I venditori che girano con la merce nelle mani, senza essere costretti a depositarla in via ordinaria, coloro che recano una cassetta sospesa al collo, i suonatori ambulanti, ecc., non possono essere assoggettati a tassa di occupazione di suolo pubblico, comunque restino più o meno in permanenza sulle pubbliche vie e sulle piazze. La tassa ad essi applicata sarebbe una vera tassa sulla libera circolazione, contraria al nostro diritto pubblico.

417. La tassa colpisce, come si è detto innanzi, non solo l'occupazione del suolo, ma anche del sottosuolo e della colonna d'aria al suolo soprastante. Quindi la tassa sui balconi, imposta dal Municipio di Roma, è una vera e propria tassa sull'occupazione. Sulle mostre ed insegne dei negozi non potrebbe imporsi la tassa per l'occupazione di suolo pubblico, ma solo quella speciale sulle insegne. Può invece porsi la tassa sulle vetrine. Sugli stampati esposti al pubblico è possibile anche la tassa sulle insegne quando ne rivestano i caratteri, ma non quella di occupazione (3).

Non è ammessibile neppure l'imposta sulle porte, sulle finestre e sui cornicioni. Piuttosto che un'occupazione, debbono essi considerarsi come una necessaria conseguenza dell'uso delle cose pubbliche, che è di ragione universale e di diritto comune (4).

---

(1) Cass. Roma, 31 luglio 1889 (*Riv. amm.*, 1889, 727).

(2) App. Napoli, 29 maggio 1899 (*Tribuna giud.*, 1899, 178). Questa sentenza dichiarò pure illegale la disposizione del regolamento comunale che considerò come occupazione del suolo soggetta a tassa l'occupazione limitata al tempo necessario pel caricamento o scaricamento della merce.

(3) Cons. di Stato, 2 maggio 1871 (*Legge*, 1871, II, 86).

(4) CERESETO, I, § 588.

I.) *Tasse non contemplate dall'art. 164 della legge comunale.*

418. Enumerazione delle tasse comunali non contemplate dall'articolo 164.

418. Oltre alle tasse di cui è parola all'art. 164, i Comuni in genere possono imporre:

a) la tassa di licenza; — e ai Comuni, nei quali sia venuto a cessare il dazio sui farinacei, spettano inoltre:

b) la tassa sulla fabbricazione delle acque gazose e:

c) la tassa sugli spettacoli e trattenimenti pubblici.

Diciamo brevemente di queste tasse.

a) Tassa di licenza (1).

419. Origine governativa della tassa. — 420. Cessione di essa ai Comuni. — 421. Materia della tassa. — 422. La tassa di licenza e la tassa di esercizio e rivendita. — 423. L'autorità di P. S. e le licenze. — 424. Carattere facoltativo della tassa. — 425. Facoltà dei Comuni quanto alla misura della tassa. — 426. Come il Comune possa compenetrare la tassa di licenza con quella di esercizio e rivendita. — 427. Misura della tassa di licenza.

419. Questa tassa, che per mera inavvertenza fu dimenticata nel testo unico della legge comunale e provinciale, e che costituisce un ramo della rigogliosa pianta delle tasse sulle concessioni governative, era in origine erariale, come tutte le tasse sulle concessioni, ed era quindi contemplata anch'essa nella legge 26 luglio 1868, n. 4520, che contiene le disposizioni sull'argomento. Negli art. 31, 32 e 33 della detta legge era stabilita una tassa per la licenza di aprire alberghi, trattorie, osterie, locande, caffè ed altri simili stabilimenti e negozi in cui si smerciano al minuto bevande e rinfreschi, e per aprire sale pubbliche di bigliardo o altri giuochi leciti, stabilimenti sanitari e bagni pubblici. Era pure stabilita la tassa per le vidimazioni annuali delle licenze medesime, e per le permissioni temporanee di tenere gli esercizi suddetti. La tassa di licenza o di vidimazione era proporzionale al prezzo del fitto; sulle permissioni temporanee era stabilito un diritto fisso di una lira.

420. Con l'art. 2 dell'all. *O* alla legge 11 agosto 1870 le tasse stabilite nei nn. 31, 32 e 33 della tabella annessa alla

(1) Su questa tassa, oltre la citata opera del CERESETO (vol. I, p. 495 e seg.), vedi: NINA, voce *Licenza* (*Tassa di*) nel *Digesto italiano*, vol. XIV.

legge 26 luglio 1868 e contemplate nell'art. 3 della stessa legge furono assegnate ai Comuni, ferme le disposizioni di sicurezza pubblica riguardo a tali esercizi.

421. Poichè adunque la legge 11 agosto 1870 non fece che richiamarsi alla precedente del 1868 (ora testo unico 3 settembre 1874, n. 2086), diremo che quando si parla di tassa di licenza s'intende comprendere:

1° la licenza di aprire alberghi, trattorie, osterie, locande, caffè o altri simili stabilimenti o negozi in cui vendasi o si merci al minuto vino, birra, liquori, bevande e rinfreschi, e quella per tenere sale pubbliche di bigliardo o altri giuochi leciti, stabilimenti sanitari e bagni pubblici;

2° la vidimazione annuale delle licenze suddette;

3° le permissioni temporanee per gli esercizi indicati nel numero precedente, concesse a norma dell'art. 37 della legge sulla pubblica sicurezza del 1865 (59 della vigente).

422. Costituisce però la tassa di licenza quasi una duplicazione della tassa di esercizio o rivendita: colpisce lo stesso espite e nell'identica forma; e, se non la misura, il criterio di commisurazione (prezzo del fitto del locale) è quasi identico al criterio di commisurazione della tassa di esercizio o rivendita, in cui l'elemento del prezzo del fitto, come si è visto, è, se non l'unico, uno dei principali elementi. Ne differisce solo per la minore estensione, poichè la tassa di esercizio colpisce ogni negozio o stabilimento industriale o commerciale, ed anche le arti e le professioni, mentre la tassa di licenza non può investire se non alcune determinate rivendite. Epperò, a temperare la ingiustizia di siffatta duplicazione, il regolamento 14 dicembre 1870 diede facoltà ai Comuni di compenetrare la tassa di licenza con quella di esercizio e rivendita (1).

---

(1) La Commissione parlamentare del 1876, incaricata di studiare il riordinamento delle tasse locali, nel formulare il suo progetto di legge escluse la tassa di licenza. Essa considerò che siccome questa tassa doveva essere integralmente pagata prima che il rilascio della licenza avesse luogo, sarebbe sôrta una grave difficoltà di determinarla nel caso che non fosse conosciuto il fitto del locale adibito all'esercizio per cui si chiedeva la licenza. Come si poteva obbligare l'esercente ad assumere un impegno per l'affitto del locale, senza che egli fosse certo che gli

423. La facoltà di concedere la licenza agli esercenti appartiene però sempre all'autorità di pubblica sicurezza, sentita la Giunta municipale, a termini degli art. 50 e 51 del testo unico 30 giugno 1889, n. 6144; e l'autorità politica, per ragioni di ordine pubblico, ha facoltà di rifiutare la concessione (1). Ma una volta concessa, la tassa relativa, per effetto della citata

---

sarebbe accordato il permesso di aprire l'esercizio: permesso, che potrebbe essere negato dall'autorità di pubblica sicurezza, nonostante il pagamento della tassa? E non sarebbe un onere soverchio il far pagare in una sola volta una tassa che per alcuni potrebbe salire ad una somma ragguardevole? D'altra parte, considerata sotto l'aspetto dell'ordine pubblico, bisognava che la tassa fosse stabilita in una misura assai più tenue, non proporzionale al fitto e non facoltativa, ma obbligatoria per tutti i Comuni, onde avrebbe preso un carattere così generale da far dubitare se non fosse il caso di restituirla allo Stato.

Pochi anni dopo, nel 1882, fu accennato a una nuova tassa di licenza oltre quella portata dalla legge dell'11 agosto 1870. Tale proposta venne fatta in occasione della presentazione di un progetto di legge di iniziativa parlamentare per l'abolizione del dazio di minuta vendita sulle bevande nei Comuni chiusi: ed allora, quasi a correttivo dell'abolizione del dazio, si invocò un duplicato della tassa di licenza. « Mentre — diceva il relatore — con la proposta legge di abolizione della minuta vendita si ha per iscopo di liberare le classi meno agiate ed i poveri da una imposta che su di loro unicamente grava, e di togliere agli esercenti l'onere insopportabile delle vessazioni che accompagnano il pagamento della tassa, bisogna dall'altra parte eliminare il pericolo che l'abolizione della tassa diventi incitamento al moltiplicarsi delle rivendite di liquori, delle osterie e bettole. » A questo inconveniente il progetto voleva rimediare coll'accordare ai Comuni l'autorizzazione di colpire di una tassa speciale le liquorerie, ed in generale le rivendite di vino e liquori. Ma il progetto non fu tradotto in legge. (V. *Atti della Camera dei Deputati*, tornata 3 febbraio 1881, doc. n. 162).

(1) I criteri determinanti la concessione o il diniego della licenza devono essere tutti attinenti all'ordine pubblico, e sarebbe illegale qualunque altra preoccupazione che non fosse di questa natura. In particolare, con Circolare del 3 ottobre 1876 (*Riv. amm.*, XXVII, 517) — revocante una precedente Circolare del 4 settembre 1874 con cui erasi dichiarato che la esistenza in un Comune di un numero di esercizi ritenuto proporzionato ai bisogni della popolazione poteva considerarsi per se stessa motivo sufficiente per rifiutarne l'apertura di nuovi — fu, « in omaggio ai principî liberali stati posti a cardine dell'ordinamento legislativo del Regno » e « al diritto che ha ogni cittadino di darsi all'industria che meglio crede conforme ai proprî interessi », espressamente dichiarato che « il numero, qualunque esso sia, degli esercizi pubblici esistenti in un Comune non può essere ritenuto come un motivo per impedire la apertura di altri consimili esercizi, dovendosi per la concessione delle licenze soltanto tenere presente la qualità delle persone e quelle specialissime ragioni di sicurezza e moralità pubblica, da cui sono informate le leggi di pubblica sicurezza regolatrici della subbietta materia ».

legge 11 agosto 1870, si percepisce dall'erario municipale. Tali tasse devono pagarsi anticipatamente, fornendone la prova all'autorità di pubblica sicurezza, e, se questa rifiuta la licenza, vengono restituite.

424. La tassa di licenza è, per regola, una tassa facoltativa: diventa obbligatoria, per eccezione, solo quando il Comune voglia eccedere il limite delle sovrimposte. Da questo carattere facoltativo della tassa non discende punto però che venga meno per gli esercenti l'obbligo di chiedere o di rinnovare la licenza. Solamente, la licenza diventa gratuita, derogandosi per tal modo, pel fatto del Comune, alle surriferite disposizioni della legge 26 luglio 1868.

425. Dalla facoltà di poter rinunciare a questa tassa scende anche la facoltà dei Comuni di imporla in una misura minore di quella stabilita dalla legge. Non potrebbero però giammai imporla in una misura maggiore di quella stabilita dalla legge, nè commisurarla ad un criterio diverso da quello del valore locativo, che è base della tassa medesima.

426. A quel modo che il Comune può rinunciare alla tassa di licenza, così può compenetrarla in un ruolo unico insieme alla tassa di esercizio e rivendita. Ciò ha lo scopo d'impedire una duplicazione di tassa sullo stesso obbietto, e di semplificarne l'applicazione.

Però la compenetrazione può aver luogo per le licenze permanenti, non per le licenze provvisorie concesse ai merciaiuoli ambulanti, a' termini del n. 33 della tariffa annessa alla legge 26 luglio 1868 (1).

427. La tassa di concessione è del 5 % del valore del fitto. La rinnovazione annuale paga una tassa proporzionale alla tassa di licenza, ed è del decimo della tassa medesima. Però i Comuni possono stabilirla in una misura minore, od anche sopprimerla.

---

(1) Nota del Ministero delle Finanze, del settembre 1892 (*Rivista amministrativa*, XXIII, p. 73).

b) Tassa sulla fabbricazione delle acque gazose.

428. Sua assegnazione ai Comuni — Leggi e regolamenti da cui la tassa è governata. — 429. Comuni esclusi dall'assegnazione. — 430. Riscossione.

428. Questa tassa, in origine governativa e regolata dalla legge 3 luglio 1864, n. 1827, colle modificazioni ad essa introdotte dal Decreto luogotenenziale 28 giugno 1866, n. 3018, e dal Regolamento 25 settembre 1870, n. 5902, fu dall'art. 7 della legge 23 gennaio 1902, n. 25, allegato *A*, assegnata ai Comuni con effetto dal 1° luglio 1902 per quelli che già avessero abolito i dazi sui farinacei prima della promulgazione di questa legge e per quelli nei quali alla data di tale promulgazione il reddito del dazio su tali prodotti non superasse il 6 % del reddito daziario totale, dal 1° gennaio 1903 pei Comuni aperti, e dal giorno della totale cessazione di tale dazio (che dovette aver luogo il 30 giugno 1904) per tutti gli altri Comuni chiusi.

429. L'assegnazione di questa tassa ai Comuni essendo stata fatta per compensarli della perdita di provento derivante dalla cessazione del dazio sui farinacei, s'intende che devono escludersi da essa i Comuni che non ebbero ad imporre mai tale dazio. In questi Comuni, quindi, la tassa in discorso continua ad essere governativa (1).

430. La riscossione di questa tassa da parte dei Comuni cui fu assegnata ha luogo, secondo il capov. 2° dell'art. 7 della legge 23 gennaio 1902, All. *A*, « a norma delle leggi e dei regolamenti vigenti », che sono quelli indicati al n. 428. A questo riguardo avvertiremo soltanto:

1° che chi intende fabbricare acque gasose deve denunciare all'autorità daziaria la fabbrica che vuole attivare almeno due mesi prima;

2° che il fabbricatore, 24 ore prima della produzione, deve presentare all'ufficio daziario una dichiarazione in doppio esemplare di quanto intende produrre, ed in base a questa dichiarazione ed alle opportune verifiche si liquida, colla

(1) Ciò fu dal Ministero delle finanze avvertito con Circolare 20 gennaio 1908, n. 485.

scorta della tariffa, l'ammontare della tassa che deve anticipatamente pagare per ogni produzione;

3° che pel pagamento della tassa è ammesso il sistema dell'abbonamento (1).

e) Tassa sugli spettacoli e trattenimenti pubblici.

431. Sua assegnazione ai Comuni. — 432. Legge e regolamento da cui la tassa è governata. — 433. L'assegnazione non comprende la tassa di apertura dei teatri. — 433 *bis*. Altre tasse non contemplate dall'art. 164 della legge comunale.

431. Questa tassa fu assegnata anch'essa ai Comuni, insieme alla precedente, in compenso della perdita loro derivante dalla cessazione del dazio sui farinacei. Epperò, anch'essa, nei Comuni dove tale dazio non sia mai stato imposto, continua ad essere una tassa governativa.

432. La tassa sugli spettacoli e trattenimenti pubblici fu imposta dall'art. 63 della legge 13 settembre 1874, n. 2077, compenetrato nell'art. 68 del testo unico sulle tasse di bollo e su quelle in surrogazione del bollo e registro approvato con R. Decreto 4 luglio 1897, n. 414, del tenore seguente: « Sul prodotto lordo quotidiano dei teatri e luoghi chiusi, in cui si dànno spettacoli o altri trattenimenti pubblici di che nell'art. 37 della legge di pubblica sicurezza (testo unico) 30 giugno 1889, n. 6144, sul prezzo d'ingresso, sedie, loggie, palchi, ecc. e sullo ammontare degli abbuonamenti e dei fitti di sedie, palchi e simili, sarà pagata una tassa del 10 % in compenso di quella del bollo che potrebbe essere apposto ai biglietti d'ingresso o ai fogli comprovanti gli abbonamenti o gli affitti suddetti. Il pagamento delle tasse sarà eseguito dallo impresario appaltatore, o chiunque abbia ottenuta la licenza voluta dagli ordinamenti di pubblica sicurezza e colle norme e cautele stabilite dal regolamento ».

Queste norme e cautele, stabilite per la esazione governativa della tassa, si contengono negli articoli 39 a 46 del Regolamento 25 settembre 1874, n. 2128.

---

(1) Per l'applicazione di questa tassa le Amministrazioni comunali devono aver presenti le Istruzioni portate dal Decreto del Ministero delle finanze del 16 novembre 1870.

433. Appena occorre dire che l'art. 7 della legge 23 ge naio 1902 assegnando ai Comuni « la tassa sugli spettacoli trattenimenti pubblici », in tale dizione deve intendersi co presa solo la tassa sul prodotto di tali spettacoli e tratte menti prevista dal precitato art. 68 della legge sul bollo, e n anche le tasse per apertura di teatri contemplate dai nn. e 37 della tabella che fa seguito alla legge 13 settembre 18' n. 2086, sulle concessioni governative.

433 bis. Altre tasse non contemplate dall'art. 164 della leg comunale e che i Comuni possono imporre sono:

1° la tassa sul consumo del gaz-luce e della energ elettrica per illuminazione o per riscaldamento, che i Comu furono dall'art. 9, lett. *d*, della citata legge 23 gennaio 190 n. 25, All. *A*, autorizzati ad imporre, mediante liquidazione farsi dai Comuni stessi alle officine di produzione, a cari del fabbricante, il quale ha diritto di rivalersene sui cons matori, e in base agli stessi elementi che servono agli uff tecnici di finanza per la commisurazione della tassa di fa bricazione governativa: tassa, per la cui applicazione e risc sione i Comuni possono fare propri regolamenti, osservan le norme date dall'art. 15 del regolamento 9 marzo 1902, n. 9 e quelle stabilite per la tassa governativa dalla legge 8 ago 1895, n. 486, All. *F*, e dal regolamento 29 settembre 1895, n. 62

2° la tassa che, per accelerare la utilizzazione dei t reni fabbricabili nelle città, nelle quali sia bisogno di nuo case e per frenare la speculazione sull'aumento di valore terreni stessi, l'art. 8 della legge 8 luglio 1904, n. 320, p mise ai Comuni di imporre, con l'autorizzazione del Gover sulle aree fabbricabili in ragione dell'1 per cento del lo valore.

§ 5. — Privative comunali (1).

434. Enumerazione delle privative comunali contemplate dall'art. 164. — 435. Affi di banchi pubblici. — 436. Sue norme. — 437. Limiti della privativa. 438. Esercizio su suolo privato dell'industria di affittare banchi pubblici. 439. Esclusione dalla privativa di ogni carattere coattivo. — 440. Riscossio

(1) Sulle privative comunali, oltre la citata opera del CERESETO, vol. vedi: CAMMEO, *I monopoli comunali*, nell'*Archivio giuridico*, 1896.

— 441. Privativa del peso e della misura pubblica. — 442. Vigilanza sui pesi e sulle misure. — 443. Carattere della tassa. — 444. Esercizio della privativa. — 445. Appalti — Generi ai quali la privativa si estende. — 446. Facoltà dei Municipi. — 447. Proporzionalità della tassa. — 448. Regolamenti al riguardo. — 449. Privative che i Comuni possono assumere per la legge 20 marzo 1903. — 450-451. Privativa dei trasporti funebri. — 452. Id. della macellazione. — 453. Id. dei pubblici mercati. — 454. Id. delle pubbliche affissioni. — 455-456. Questione della privativa della neve.

434. Le privative comunali contemplate dall'art. 164 della legge comunale sono due:

1° la privativa di affittare banchi pubblici in occasione di fiera e mercato;

2° quella del diritto di peso e di misura pubblica.

435. La tassa per l'affitto dei banchi pubblici in occasione di fiere e mercati ha qualche analogia, ma non può confondersi con quella per la occupazione di suolo pubblico. Nella prima, il Municipio concede al privato non solamente l'area, ma anche il banco, che è di proprietà municipale, più o meno adattato alle esigenze del commercio; nella seconda concede l'area e nient'altro. La prima riguarda esclusivamente i commercianti; alla seconda può essere sottoposto ogni cittadino, non solo per ragione del suo commercio, ma anche per ragione della sua professione, arte, mestiere od anche per riguardo alla sua sola proprietà, come avviene per la tassa sui balconi. La prima tassa è possibile solo in occasione delle fiere e mercati; la seconda è possibile sempre: ma quest'ultima distinzione è possibile solo nei Comuni rurali: le grandi città sono un mercato permanente.

436. Il diritto comunale per l'affitto di banchi pubblici nelle fiere e mercati (*diritto di piazza*) non trova altre norme fuorchè nell'art. 164 della legge comunale e provinciale e nella circolare del Ministero delle finanze dell'8 settembre 1865, e più ancora in quella particolareggiata del Ministero d'agricoltura del 30 maggio 1886, ove se ne tratta nello stesso capo insieme alla tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche.

437. Questo diritto è dalla legge considerato come privativa. Però la privativa si limita al suolo pubblico; poichè può bene il privato, sul proprio suolo, costruire banchi e baracche

e darle in affitto ai venditori in tempo di fiera o di mercato. Se poi sia il Municipio che costruisca le baracche su suolo privato, è ovvio com'egli debba al privato un compenso.

438. Ma se ognuno è libero di tenere botteghe o banchi su suolo privato e anche in occasione di fiere o mercati può prendere in affitto temporaneo un'area non pubblica per vendervi le proprie merci (1), non è permesso, ove il Comune si valga della privativa concessagli dalla legge, esercitare anche su suolo privato l'industria di affittare banchi pubblici. Nè può indurre in contrario parere l'obbiezione, che si è voluto desumere (2) dall'inciso della legge « purchè questi diritti non rivestano carattere coattivo », poichè con questo s'intende non potere il Comune comandare che la vendita delle varie merci si faccia unicamente nel mercato, vietando ai commercianti di compierla nelle proprie botteghe. Quindi il Comune ha diritto che non si aprano nel suo territorio mercati privati. Non osta a questo concetto, anzi lo conferma, la decisione della Corte d'appello di Napoli 21 aprile 1874 (3), con cui fu dichiarato che non viola la privativa comunale il commercio che si faccia da una società di sensali in locali di privata proprietà, o anche, come fu detto in altri casi, lo smercio fatto nella propria sede da una cooperativa: infatti, si tratta in questi casi di un ente privato che, per mezzo dei suoi soci, vende nei locali proprî le proprie mercanzie, nè si affittano banchi a terzi, cioè al pubblico. Parimenti non contravviene alla privativa comunale l'imprestito gratuito e casuale dei proprî banchi in luogo pubblico o privato per la vendita, in quanto ciò non costituisce un'industria e non reca danno con la concorrenza al Municipio.

439. Il diritto di affittare banchi pubblici non deve però rivestire carattere coattivo; così l'art. 164: in altri termini, il Municipio non può imporre ai suoi amministrati l'obbligo di fruire del mercato o dei banchi in esso costruiti. Ognuno vende

---

(1) Cass. Torino, 10 marzo 1881 (*Man. amm.*, 1881, 318).
(2) Ad esempio, dal CERESETO, op. cit., vol. II, n. 7.
(3) *Man. amm.*, 1874, 339.

dove vuole. Non vi sono altre prescrizioni in materia fuorchè quelle imposte dai regolamenti di polizia e di sanità pubblica.

440. L'art. 164 autorizza espressamente i Municipi a dare in appalto la riscossione di questo diritto di privativa. Questo contratto di appalto ha molta somiglianza con quello del dazio di consumo.

Il Comune è tenuto a garantire la privativa a favore dell'appaltatore. Quindi se il diritto rimanesse isterilito od in qualunque modo venisse una diminuzione dei benefici sperati dall'appalto, nascerebbe il diritto nell'appaltatore di domandare la riduzione del canone o lo scioglimento del contratto. Ciò ha luogo principalmente quando, per ragioni di pubblica sicurezza o d'igiene, venissero proibiti i mercati o trasferiti in altri Comuni, o ne venisse ridotto il numero.

441. Diciamo ora della privativa di peso e misura pubblica. Anche questa tassa, la quale ha più carattere di *diritto* che di vera imposta, trova l'unica sua norma legislativa nell'art. 164. La sua applicazione è però regolata dalla già citata circolare del Ministero di agricoltura, industria e commercio del 30 maggio 1886.

442. La sorveglianza sui pesi e sulle misure degli esercenti appartiene allo Stato. Il diritto, di cui parla questo articolo, si riferisce solamente a fornir modo ai privati cittadini di potersi accertare, volendo, che il peso sia giusto, ricorrendo ad uffici municipali incaricati di verificare se la quantità di merce consegnata corrisponde alla quantità richiesta e venduta.

443. Più che una vera imposta, questa tassa riveste perciò carattere di una vera e propria retribuzione del servigio reso al privato dal pubblico misuratore. Essa è però dalla legge considerata come una vera tassa, per tutti gli effetti di diritto che da siffatta qualifica dipendono: esempio, il *solve et repete*, la competenza, ecc.

444. Questo diritto di privativa municipale non deve però rivestire carattere coattivo; così l'art. 164. Val quanto dire

che non può il Municipio imporre che per ogni contrattazione avvenuta nei mercati debba la quantità di merce venduta accertarsi mediante l'opera del pesatore pubblico; nè impedire ai venditori e compratori di servirsi dei propri pesi, quando sieno legali. Ma la privativa si limita a questo solo: che niuno, fuorchè il Comune o il suo appaltatore, possa stabilire uffici di pesatura pubblica. E così il Consiglio di Stato opinò che giustamente la Giunta provinciale amministrativa aveva negato la sua approvazione, ritenendolo illegale, all'articolo di un regolamento comunale sul peso e misura pubblica, col quale erasi fatto obbligo ai privati che si valessero dell'opera dei sensali di ricorrere al peso e alla misura comunale, non essendo dalla legge vietato ai sensali di far uso nei contratti di cui sono intermediari dei pesi e delle misure del venditore o del compratore (1). I privati sono quindi pienamente liberi di servirsi o no dell'ufficio comunale; ma quando se ne servono, devono pagargli la retribuzione stabilita dalla tariffa comunale.

445. L'art. 164 limita la facoltà di dare in appalto l'esercizio con privativa del diritto di peso e misura pubblica ai *cereali* ed al *vino* (2).

Sorge la questione se questo diritto di privativa possa estendersi ad altri generi diversi da quelli dalla legge indicati, ma affini con essi. Le Istruzioni del Ministero delle finanze del 10 settembre 1865 disposero che la privativa potesse estendersi, *in via di tolleranza*, anche all'aceto, allo spirito, ai liquori ed alla birra. Ma, trattandosi di tassa, non ostante l'affinità tra questi generi, si deve ritenere che le disposizioni della legge che limitano la privativa sieno tassative. E difatti nell'art. 30 delle citate Istruzioni del Ministero di agricoltura industria e commercio del 30 maggio 1866, vedesi dichiarato che la privativa non potrà estendersi ad altri acidi o ad altri liquidi oltre i cereali ed il vino, indicati dalla legge.

---

(1) Cons. di Stato, 26 dicembre 1903 (*Riv. amm.*, LV, 312).

(2) Dopo la pubblicazione della legge 20 marzo 1865, sorse la questione se l'articolo 118 di quella legge, identico all'articolo 164, dovesse applicarsi anche ai Comuni, nelle Provincie dove, per consuetudini o per leggi preesistenti, costituiva un provento demaniale. Ma la legge 7 luglio 1868, n. 4479, diede risposta affermativa a siffatta questione.

446. Se però ai Municipi è vietato eccedere nell'esercizio della privativa le facoltà accordate loro dalla legge, possono bene usarne solo in parte; e quindi ben possono limitare la privativa alla sola misura dei cereali, o a quella sola del vino.

447. La tassa è proporzionale alla misura del genere; e quindi nella tariffa può stabilirsi un diritto fisso per ogni unità o complesso di unità di misura. E ciò è ben giusto, poichè è tanto maggiore l'utilità del servizio reso dal Comune, per quanto è maggiore la quantità del genere pesato. Non può però la tassa essere proporzionata anche alla qualità del genere. Può però essere diversa da un genere all'altro; ad esempio, stabilirsi una tariffa pei cereali ed un'altra pel vino; perchè in tal caso la differenza di tariffa trova giustificazione nella natura degli strumenti adoperati pel peso, nel loro maggiore o minor valore di acquisto, nella maggiore entità del loro consumo.

Si può estendere la tassa tanto al peso grosso (merci all'ingrosso), quanto al peso piccolo (vendita al minuto).

448. Le norme per l'esercizio della privativa si trovano nei rispettivi regolamenti locali, approvati dall'autorità tutoria. Norme utili per la loro compilazione sono date dalla ripetuta circolare del Ministero di agricoltura, industria e commercio, del 30 maggio 1886.

Circa l'appalto della riscossione, rinviamo alle cose dette per la riscossione dei diritti per l'affitto dei banchi nei mercati.

449. Oltre alle due privative di cui all'art. 164 della legge comunale, i Comuni possono, in virtù dell'art. 1, nn. 8, 10, 11 e 17 della legge 20 marzo 1903, n. 103, sulla assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni, assumere l'esercizio con diritto di privativa:

a) dei trasporti funebri;

b) di stabilimenti per la macellazione;

c) di mercati pubblici;

d) delle pubbliche affissioni.

Diciamo brevemente di queste privative.

450. La questione riguardante il monopolio dei carri funebri da parte dei Municipi, prima e dopo la vigente legge sanitaria e il relativo regolamento, fu più volte discussa nel campo amministrativo e nel giudiziario, e concordemente risoluta contro quei Comuni che pretendevano il monopolio (1). Ciò malgrado, alcuni Comuni, e fra i maggiori d'Italia, come quello di Roma, con i loro vecchi regolamenti resistevano alla costante giurisprudenza, alla legge sanitaria 4 dicembre 1888 e al regolamento sulla polizia mortuaria del 25 luglio 1892; ma la giurisprudenza amministrativa e giudiziaria fu solennemente confermata dalla IV Sezione del Consiglio di Stato, la quale, con decisione del 19 febbraio 1897 (2), dichiarò che per il vigente regolamento di polizia mortuaria i privati hanno diritto di valersi pei trasporti funebri dei mezzi loro forniti da associazioni o imprese particolari, e quindi non può il Comune vietare l'esercizio di una impresa privata di trasporti funebri.

Dopo aver messo fuori di dubbio — in base agli art. 126, n. 8, 127 e 175, n. 11, della legge comunale, agli art. 56 e 58 della legge 22 dicembre 1888 sulla tutela dell'igiene e della sanità pubblica e agli art. 5, 17, 20, 24, 107 e 114 del regolamento sulla polizia mortuaria del 25 luglio 1892 — il carattere di istituzione comunale che ha il cimitero e la natura delle funzioni d'ingerenza e di vigilanza che ha l'autorità comunale, nella persona specialmente del sindaco, in tutto ciò e su tutto ciò che si riferisce al cimitero e ai cadaveri, la Sezione IV, richiamandosi all'art. 20 del Regolamento succitato, così precisava il carattere della eccezione che subito dopo la regola generale è in questo contenuta: « La regola generale è che il trasporto dei cadaveri sarà a cura dei Comuni e che sarà fatto preferibilmente in apposita vettura chiusa. L'eccezione è che questa regola sia osservata semprechè non sia richiesto dalla famiglia del defunto di servirsi di altro mezzo speciale di trasporto,

(1) Vedi i pareri del Consiglio di Stato 13 luglio 1871, 2 e 26 luglio 1886, 20 dicembre 1889, 5 ottobre 1892 (*Man. degli amm.*, 1871, 379; 1892, 395) e 12 agosto 1896 (*Foro ital.*, 1896, III, 113); Cassazione Roma, 17 giugno 1892 (*Giurispr. ital.*, 1892, II, 1, 266; *Riv. amm.*, XLIII, 816; *Corte Supr. Roma*, 1892, 396); App. Napoli, 29 aprile 1896 (*Foro ital.*, 1896, I, 1179).

(2) *Foro ital.*, 1897, III, 57.

la cui convenienza deve essere riconosciuta dal sindaco dal punto di vista sanitario e civile. Evidentemente, questo mezzo speciale di trasporto, la cui convenienza deve essere riconosciuta dal sindaco ed il cui uso deve essere sempre soggetto alla vigilanza municipale, può essere un mezzo diverso dalla vettura chiusa o può essere un mezzo di vettura chiusa diverso da quella o quelle solitamente usate dal Municipio. Ma con ciò non è detto che la famiglia ammessa a fare richiesta di servirsi di altro mezzo speciale di trasporto debba fare uso di vettura, di carro o di altro mezzo speciale suo proprio, non essendo in generale neppure supponibile che le famiglie private posseggano di siffatti mezzi destinati a trasporti funebri. Se la eccezione contenuta nell'art. 20 dovesse venire intesa così restrittivamente, bisognerebbe considerarla come non scritta nel regolamento, il quale, se deve essere interpretato in guisa da rendere possibile il raggiungimento dello scopo pratico che esso ha avuto di mira, non può altrimenti venir inteso se non nel senso che le famiglie sono autorizzate a richiedere di poter far uso di uno di quei mezzi speciali di trasporto che, indipendentemente da quelli del Comune, possono essere posti a loro disposizione sia da qualche associazione sia da imprese private » (1).

E così, di fronte all'art. 1, n. 8, della legge 20 marzo 1903, che dà facoltà ai Comuni di assumere, nei modi dalla legge stessa stabiliti, la privativa dei trasporti funebri, non vi può esser dubbio che ai Comuni, che di tale facoltà non si siano valsi, la privativa stessa non spetta.

451. Dalla privativa, però, che sia stata assunta dal Comune, l'ora citata disposizione della legge del 1903 eccettua espressamente i trasporti dei soci di congregazioni, confraternite ed altre associazioni costituite a tal fine e riconosciute come enti morali.

---

1) Vedi, in senso contrario, il parere del Cons. di Stato del 28 ottobre 1896, riferito nella dotta nota dell'avvocato R. RICCI alla sentenza della IV Sezione di cui è parola nel testo, nel *Foro ital.*, 1897, III, 57. Sulla questione, oltre la nota ora citata, vedi pure la nota dell'avv. L. COVIELLO alla sentenza della Corte di cassazione di Roma del 17 giugno 1892, nella *Giurispr. ital.*, 1892, I, 266, e CAMMEO, op. cit., pag. 97 e seg.

452. Per ciò che è della macellazione, già l'art. 109 del Regolamento 8 febbraio 1901, n. 45, per la esecuzione della legge sulla tutela dell'igiene e della sanità pubblica disponeva che ogni Comune con una popolazione agglomerata superiore ai 6000 abitanti debba avere almeno un macello pubblico sorvegliato dall'autorità sanitaria comunale, vietando, dovunque tale macello pubblico esista, il macellare fuori di esso, e che nei Comuni e frazioni sprovvisti di pubblico macello si debbano stabilire, con speciali disposizioni del Regolamento locale d'igiene, le norme necessarie per assicurare la continua ed efficace vigilanza sanitaria sulle carni macellate. In tal modo, quella tutela del commercio delle carni, che perfino il vecchio diritto romano considerava come una necessità sociale (1), si esplicava, nel nostro diritto anteriore alla legge 20 marzo 1903 sulla municipalizzazione dei pubblici servizi, come una sostanziale privativa in favore di quei soli stabilimenti di macellazione che, con la sorveglianza dell'autorità sanitaria municipale, fossero stati annessi. Ma l'art. 1 della legge ora citata ha fatto un passo più in là, dando facoltà ai Comuni di assumere essi la costruzione e l'esercizio, anche con diritto di privativa, di stabilimenti per la macellazione.

453. I Comuni possono pure, in virtù dell'art. 1, n. 11, della legge 20 marzo 1903, assumere la costruzione e l'esercizio, anche con diritto di privativa, di mercati pubblici: privativa che, naturalmente, avrà per unico effetto di impedire che altri mercati siano eserciti da privati — locchè appena è possa avvenire, quando tali mercati si vogliano costrurre ed esercire sul suolo pubblico — ma non potrà certo avere per effetto che delle merci e derrate cui il pubblico mercato è destinato non si possa far commercio altrove che nel mercato stesso, ciò essendo contrario al principio della libertà di commercio cui il nostro diritto si informa.

454. Infine, possono i Comuni, per l'art. 1, n. 17, della più volte citata legge sulla municipalizzazione dei pubblici servizi, assumere l'esercizio, anche con diritto di privativa, del servizio

(1) L. I, § 11, D. *De off. praef. urb.*, I, 12.

delle pubbliche affissioni. Ed invero, quello delle affissioni è un servizio che ben si presta alla municipalizzazione, perchè non costituisce una industria libera. Le affissioni, infatti, sono sottoposte alla licenza ed alla designazione dell'autorità politica (art. 65 e 66, legge 30 giugno 1889, n. 6144, sulla pubblica sicurezza) sotto comminatoria di sanzioni penali (art. 445 Codice penale). L'autorità municipale a sua volta dà una vera e propria concessione per l'affissione, in pochi determinati luoghi, dei pubblici manifesti. E le ragioni di ciò vogliono essere ricercate non solo nella necessità di meglio assicurare, mediante la limitazione dello spazio, l'osservanza degli obblighi verso la autorità di pubblica sicurezza, ma anche nel bisogno di curare il decoro estetico della città. Aggiungasi che il Municipio può considerarsi come dispositore del prospetto delle case private, il quale, in quanto si affaccia sulle vie e sulle piazze, può, al dire di alcuni giuristi, considerarsi come un *quid adjecticium* rispetto al suolo pubblico.

Dalla privativa sono però sempre eccettuati i manifesti elettorali e gli atti delle pubbliche autorità.

455. In varî Comuni delle Provincie meridionali esisteva, sotto i passati governi, il monopolio della neve. Esso si fondava sopra una generale necessità e costituiva, in certo modo, un pubblico servizio, in quanto, secondo quanto dicono il Di Sarno (1) e il Bianchini (2), la difficoltà e scarsezza delle comunicazioni, la impossibilità di conservare le piccole provviste di neve e ghiaccio, non permettevano ai privati di rifornirsene individualmente: la regolarità dei trasporti e la possibilità di provviste in grande poteva soltanto ottenersi con un servizio in grande, onde l'opportunità del monopolio. Ma ai nostri tempi, colla frequenza delle comunicazioni e la facilità di fabbricar ghiaccio artificiale, si è resa possibile ed utile anche in questo ramo di commercio la concorrenza, e qualunque limitazione si risolve in un vero monopolio di diritto, illegittimo ove non sia espressamente riconosciuto dalla legge. Che se pure usi contrari esistevano su questo punto, essi

(1) DI SARNO, *Codice delle leggi del Regno*, L. V, tit. 5°.
(2) BIANCHINI, *Storia delle finanze napoletane*, pagg. 222, 326, 449.

furono abrogati dall'art. 118 della legge comunale del 1865, corrispondente all'art. 164 del testo attuale, il quale tassativamente indica le privative di diritto che i Comuni possono esercitare o dare in appalto. In questo senso fu dal Consiglio di Stato ritenuto che un Comune non ha per sè la facoltà di costituire la privativa della neve (1).

456. A Napoli la privativa della neve fu concessa al Comune dall'art. 28 della legge sul dazio consumo del 13 luglio 1864. Essa data dal 1574 (2); dal 1586 al 1600 furono in varî editti emanate norme per la vendita e tariffe pei prezzi; nel 1618 fu concessa in appalto a certo Carlo Mancini, e continuò ad amministrarsi con tale sistema fino al 1825, anno in cui fu costituita in monopolio di Stato. L'art. 28 succitato ne decretò il passaggio « alla città di Napoli e suoi casali ». — Due questioni giuridiche sono sôrte su questo punto: in primo luogo si disputa se la privativa fu abolita dalle leggi posteriori tributarie ed amministrative; poi si discute sulla sua estensione.

Fu detto sulla prima questione che la disposizione dell'articolo 28 era temporanea; ma la temporaneità non può desumersi dal carattere di disposizione transitoria, perchè le disposizioni transitorie regolano definitivamente il passaggio dall'antica alla nuova legislazione; in ogni modo, non essendovi prefisso un termine, la clausola non cessa di aver vigore finchè non è abrogata (3). Fu anche addotto che le leggi sul dazio consumo del 28 giugno 1866 e 11 agosto 1870 tacendo della privativa, la abrogarono; ma queste invece, nei rispettivi art. 7 e 14, fanno espressa menzione che nulla è innovato a ciò che non è contrario ad esse. Fu finalmente detto che

---

(1) Cons. di Stato, 5 giugno 1878 (*Giurisp. ital.*, 1878, II, 67); 19 febbraio 1904 (*Riv. amm.*, LV, 637). La Corte d'appello di Catania, con sentenza del 26 agosto 1869 (*Foro cat.*, 1869, 312) e la Corte di cassazione di Palermo con sentenza del 22 giugno 1882 (*Legge*, 1883, II, 790) ritennero compatibile con l'odierna legislazione la privativa della neve spettante all'arcivescovo di Catania dal 1638; ma è facile vedere che essa costituendo un diritto feudale era già abrogata dalle leggi civili napoletane del 1819 (CAMMEO, op. cit., pag. 91).

(2) BIANCHINI, op. cit., pag. 449.

(3) App. Napoli, 16 luglio 1883 (*Legge*, 1883, II, 814).

l'art. 28 della legge comunale sul dazio consumo del 1864 fu abrogato dall'art. 118, n. 2, della legge comunale e provinciale del 1865 (art. 164, n. 4, del testo attuale), che espressamente e tassativamente enumera le privative comunali. Ma sebbene questa interpretazione restrittiva dell'art. 118 [164] sia perfettamente giusta e in virtù di tale articolo si debba ritenere abolita qualunque privativa comunale fondata su usi e leggi anteriori incompatibili col nostro ordinamento, non si può tuttavia estendere tale articolo ad una privativa con questo ordinamento compatibile perchè contenuta in una legge del Regno. Ma soprattutto non si può considerare l'art. 118 della legge comunale del 1865 come una norma posteriore abrogativa dell'art. 28 della legge daziaria del 1864, perchè essa è una disposizione ripetuta dall'art. 113 della legge comunale e provinciale del 1849, di cui l'art. 28 della legge posteriore sul dazio consumo del 1864 è una espressa deroga. La privativa del Comune di Napoli, in difetto di una disposizione che l'abbia abrogata, ha quindi pieno valore giuridico.

Sorge allora la disputa sulla estensione del monopolio. In primo luogo esso deve essere limitato alla vendita e non estendersi alla fabbricazione del ghiaccio artificiale, come fu dichiarato, in base alla interpretazione restrittiva dei monopoli, dalla Cassazione di Palermo e dalla Corte d'appello di Napoli nelle sentenze succitate. Questa però, pure ammettendo libera la fabbricazione del ghiaccio artificiale, dichiarò proibita la vendita come lesiva del privilegio comunale e dei diritti acquisiti dai concessionari: decisione, che appare contradditoria, in quanto interpreta estensivamente il privilegio quanto alla vendita, dopo averlo interpretato restrittivamente quanto alla fabbricazione. Certo è, invece, che l'art. 28 della legge del 1864 parla soltanto della neve; che il privilegio sussiste da secoli e si giustifica solo per la vendita di questo prodotto naturale; e che la interpretazione restrittiva dei monopoli è la sola giusta ed utile, specialmente quando si tratta di privative che sarebbe meglio veder sparire dalla nostra legislazione e che tenderebbero ad estinguersi naturalmente per l'estendersi della civiltà e il perfezionarsi della produzione.

§ 6. — Sovrimposte comunali.

457. Concetto della sovrimposta comunale — Rinvio agli art. 284 a 2
458. Legge 23 luglio 1894: suo intendimento. — 459. Riserve fatte c
sua applicazione. — 460. Legge 4 agosto 1895. — 461. Le leggi 14
1874 e 1° marzo 1886 e la sovrimposta ai tributi fondiari. — 462.
cacia dei diversi provvedimenti legislativi. — 463. Progetto di leg
regolare la materia della sovrimposta; suo intento. — 464. Inconveni
quali si volle portare rimedio. — 465. Procedimento vizioso istituit
legge 1° marzo 1886. — 466-467. Rimedi vanamente tentati; legge 11
1889. — 468-469. Incompetenza del Parlamento nell'esercizio di f
legislative. — 470. Ritorno ai veri principî delle nostre istituzioni
sentative. — 471. La sovrimposta delle Provincie e il Governo del
472. Ragione del deferimento di questa sanzione al Governo del
473. Savia disposizione della legge 23 luglio 1894. — 474. Importa
questa legge. — 475. Suo tenore. — 476. Tenore della legge 4 agosto

457. Chiude il quadro delle risorse finanziarie, di
Comuni possono valersi in forza dell'art. 164 della
comunale, la sovrimposta al tributo erariale sui terr
sui fabbricati. Questo tributo rappresenta veramente la
complementare delle attività comunali; ma poichè le n
regolatrici di questa materia, stabilite dalle leggi 23
1894, n. 340, e 4 agosto 1895, n. 516, furono letteraln
trasfuse negli art. 284, 285, 286 e 287 della legge comu
rinviando al commento di questi articoli la trattazione
ciale di questo argomento, qui diremo brevemente
origine di quelle due leggi.

458. Le relazioni, che hanno accompagnato, alla Ca
dei deputati ed al Senato, il progetto che poi diven
legge 23 luglio 1894, e le discussioni, sebbene brevis
cui esso ha dato luogo, rendono ampiamente ragione
cause, dalle quali venne determinato il legislatore a reg
con più rigorose disposizioni la materia delle sovrim
comunali e provinciali. A queste relazioni rimandiamo
tori (1), onde evitare inutili ripetizioni, restringendoci ad a
osservazioni generali sulla legge, a meglio chiarire a
punti delle relazioni.

459. Che con questa legge si sia risposto ad una i
riosa necessità delle nostre amministrazioni, è verità

(1) Vedi queste relazioni riferite nel vol. III, nn. 876 e segg.

luminosamente dimostrata dall'esperienza, che coloro stessi, i quali hanno espresso riserve o cautele, si sono limitati a lamentare che il legislatore non abbia agevolato, specialmente per le Provincie, con opportuni provvedimenti transitori, il passaggio dalla libertà sempre goduta di largheggiare nelle spese facoltative, al rigido divieto sancito dall'art. 2 della legge del 1894, diventato il capoverso 3° e 5° dell'art. 284 della legge comunale; e di questo lamento, come vedremo nel commento allo art. 284, si è fatto ripetutamente interprete anche il Consiglio di Stato, il quale, senza allontanarsi dalla piena osservanza della legge, ha cercato di temperarne con equa interpretazione il soverchio rigore.

460. E si fu appunto in seguito ai rinnovati eccitamenti del Consiglio di Stato che l'on. Crispi si decise di presentare alla Camera dei deputati un progetto di legge, inteso a temperare il soverchio rigore dell'art. 2: progetto, che poi divenne la legge 4 agosto 1895, n. 516, diventato l'articolo 287 della legge comunale.

461. È noto come per l'art. 3 della legge 14 giugno 1874, n. 1961, non si accordasse l'autorizzazione ai Comuni per la eccedenza della sovrimposta fondiaria se non quando avessero deliberata la soppressione delle spese facoltative e la limitazione delle spese obbligatorie alla misura strettamente necessaria per i servizi comunali; però questo articolo nulla disponeva per le Provincie. Sopravvenne la legge 1° marzo 1886, n. 3682, sulla perequazione dell'imposta fondiaria, la quale disponeva:

1° che la facoltà, nelle Provincie e nei Comuni, di sovraimporre all'imposta erariale sui terreni e fabbricati, era limitata complessivamente a 100 centesimi per ogni lira di imposta principale (art. 50);

2° che, salvo gli effetti delle disposizioni contenute negli art. 52 e 53 della legge stessa, tale limite non avrebbe più potuto essere oltrepassato che per legge speciale (art. 50, capoverso);

3° che si sarebbe provveduto con legge speciale al riordinamento del sistema tributario delle Provincie e dei Comuni (art. 51);

4° che i Comuni e le Provincie potevano mantenere i tesimi addizionali di sovraimposta ai terreni ed ai fabbı ammessi nei loro bilanci, purchè non eccedessero il limite n rispettivamente raggiunto nei bilanci 1884-1885-1886 (art.

5° che le relative deliberazioni dovessero essere a] vate, quanto ai Comuni, dalla competente autorità tutoı quanto ai Consigli provinciali, per decreto reale, senti Consiglio di Stato (art. 52, 1° capov.);

6° che restavano però ferme le condizioni rich dall'articolo 15 della legge 11 agosto 1870, all. *O*, e q dell'articolo 3 della legge 14 giugno 1874 (art. 5, 2° ca]

462. Ma anche questi freni risultarono inefficaci. La zione ministeriale sul progetto di legge diventato la l 23 luglio 1894, ebbe a constatare che ogni anno ve aumentando il numero dei bilanci presentati al Parlam per ottenere l'autorizzazione ad eccedere il limite lega norma del citato art. 50 della legge 1° marzo 1886; a tal s che da 300 che erano nel 1887, erano saliti a 1300 nel con un aumento progressivo della media della sovrimp Di qui la necessità di una legge intesa a stringere più rosamente i freni alle amministrazioni comunali e provin ed a meglio guarentire gli interessi dei contribuenti. questo intendimento veniva dall'onorevole Crispi prese il progetto di legge diventato la legge succitata del 18

463. Con questo progetto si mirava (come avverti relatore a nome della Commissione della Camera):

1° a discentrare i servizi;

2° a rendere indipendenti i bilanci comunali dai bi provinciali;

3° a disciplinare le facoltà rispettive della Giunta vinciale amministrativa per quanto riguardava i bilanc Comuni, e del Governo del Re per quanto riguardava i bi delle Provincie;

4° a perequare le sovrimposte.

464. Come apparisce dai documenti governativi e p mentari, ciò che rese particolarmente necessarî i nuo

radicali provvedimenti furono appunto gli art. 50 e 52 della legge 1° marzo 1886. Il procedimento introdotto con questa legge era evidentemente tale da non potersi eseguire senza gravi inconvenienti. Se, da un lato, si obbligavano le amministrazioni comunali a meglio regolare le spese, dall'altro però la difficoltà per un Parlamento di sottoporre a minuto riscontro i bilanci, di rinviarli per nuovo esame, di ottenere documenti e schiarimenti, lo collocava nella necessità o di concedere l'autorizzazione ad eccedere anche quando questa poteva parere meno conveniente, o di negarla, con pregiudizio grandissimo dei servizi locali; onde, spinto dalla preoccupazione di non portarvi turbamento, rare volte o mai rispondeva con un rifiuto. D'altra parte, ben si comprende che un Parlamento sia poco adatto all'esercizio di una funzione d'indole manifestamente amministrativa.

465. Il procedimento stesso dava luogo ad un'altra difficoltà. Il Parlamento non siede che una parte dell'anno: non sempre le istanze dei Comuni potevano essere esaminate con la sollecitudine necessaria, nè quindi poteva venire in tempo la legge concedente l'autorizzazione ad eccedere; questa veniva spesso quando era già trascorsa una parte dell'esercizio, e la riscossione della sovrimposta si eseguiva solamente nei due ultimi bimestri, mediante ruoli suppletivi, « con sensibile aggravio di spese e malcontento dei cittadini » (Relazione, n. 153).

466. Ad evitare l'inconveniente del ritardo nella presentazione dei bilanci e delle istanze per parte del Comune, si credette di provvedere con la legge 11 luglio 1889, n. 6223, per la quale (art. 1) si dispose che le domande di amministrazioni comunali per ottenere con legge speciale la facoltà di eccedere con la sovrimposta sui tributi diretti il limite medio stabilito dall'art. 52 della legge 1° marzo 1886, o il limite legale, dovessero essere deliberate nella sessione autunnale e trasmesse alle rispettive Prefetture nel termine di otto giorni dalla deliberazione presa, e si dichiarava che sarebbero state respinte le domande, per le quali questa disposizione non fosse stata osservata.

467. Ma il Ministero nel presentare questa legge, lamento nel votarla, non si erano avvisti che essa era impossibile applicazione. Non si osservò che, per g contemplati nell'art. 159 della legge comunale e pr allora vigente (162 del testo attuale), essendo nece doppia deliberazione alla distanza non minore di ver ogni impostazione in bilancio di un'entrata o di u riferentesi al detto articolo esigeva già un termir meno considerevole; non si osservò che il prefett aver motivo di rinviare la deliberazione al Cons qualche modificazione; e che poteva anche avere larla per qualche violazione di legge; e che anche che tutto procedesse regolarmente, otto giorni erano per pubblicare all'albo pretorio, per copiare e spe rispettive Prefetture i bilanci. Non parliamo poi d berazioni, per le quali è necessaria l'approvazione del tutoria (L. com. e prov., art. 194 e 284); ognuno co come questa sola necessità dovesse portare un notevol Non è quindi a stupire se la prescrizione della legg lettera morta; infatti, il relatore della Commissione a che, malgrado la nuova sanzione della legge del 1889, legislativo aveva sempre accolte le domande di ec anche quando sarebbero state irricevibili per deco termini.

468. Ma il vero, l'insuperabile ostacolo al buon mento della procedura stabilita con la legge del quello che abbiamo sopra accennato: la difficoltà p lamento di esaminare e riscontrare, con piena co di causa, le condizioni finanziarie dei Comuni che c vano l'eccedenza al limite legale della sovrimposta f chè l'incompetenza del potere legislativo era di una r evidenza.

La relazione della Commissione della Camera dei rendeva un meritato omaggio allo zelo, al valore e alla delle Commissioni istituite nei due rami del Parlam riferire sulle domande dei Comuni; ma la forza del più potente della volontà degli uomini; ed era una v sione l'immaginarsi che col complicato meccanismo in

con la legge del 1886 si sarebbero potuti ottenere risultati diversi da quelli che si ebbero: « il più delle volte (avvertiva il relatore) la tutela parlamentare riuscì inefficace per la facoltà che hanno gli enti locali di assumere impegni o di contrarre debiti senza il ministero di una legge, pur mantenendo in bilancio spese non obbligatorie; i quali impegni e debiti, una volta conclusi, andavano a pesare sulla sovrimposta dei futuri bilanci che la Camera non poteva quindi disapprovare ».

469. Su queste ultime osservazioni avrebbe potuto rispondersi che lo stanziamento di spese facoltative nei bilanci dei Comuni eccedenti il limite legale della sovrimposta fondiaria, essendo già vietato dall'art. 3 della legge 14 giugno 1874, e non potendosi concedere l'eccedenza *ex novo* a quelli che l'avessero chiesta per pareggiare un bilancio, in cui fossero introdotte spese facoltative, il Parlamento aveva davanti a sè un criterio sicuro per negare l'eccedenza, e non poteva perciò ritenersi obbligato ad autorizzarla. Comunque sia, l'esperienza aveva dimostrato che ogni domanda di eccedenza era sicura di conseguire l'autorizzazione, non osando mai il Parlamento paralizzare l'azione amministrativa di un Comune con un rifiuto che veniva sempre fuori tempo, e che non poteva venire altrimenti che in ritardo.

470. Era quindi naturale che la legge sottraesse al Parlamento una funzione, che questi non poteva in guisa alcuna esercitare in modo soddisfacente, perchè per l'indole sua esso era assolutamente inadatto ad esercitarla, e che quindi nella pratica si era ridotta ad una complicata formalità, aggiunta al meccanismo già complicato delle nostre amministrazioni; e saviamente si è provveduto, mediante il ritorno ai veri principî delle nostre istituzioni amministrative; locchè si è fatto col deferire le funzioni, già esercitate dal Parlamento, alle Giunte provinciali amministrative, le quali, diceva la Relazione, « per la loro vicinanza, per le loro cognizioni dei bisogni locali e per la minor mole del lavoro, limitato ai Comuni dipendenti, possono meglio e più presto adempiere questa importantissima funzione tutoria; e poichè dalla vigente

legge comunale esse hanno già il mandato di rivedere i bilanci e di invigilare sulle spese obbligatorie e facoltative, questa nuova funzione complementare rientra quasi naturalmente nella loro competenza, e rappresenta come la conseguenza logica e finale dei poteri suoi propri ».

471. Fin qui per i Comuni. Quanto alle Provincie, non parve conveniente dare alla Giunta provinciale la facoltà di concedere l'autorizzazione per l'eccedenza del limite legale della sovrimposta; si disse: « per più ragioni facili a intuirsi, e specialmente perchè i membri elettivi delle Giunte emanano dal voto dei Consigli provinciali ». E per conseguenza la facoltà di autorizzare l'aumento o l'eccedenza venne data al Governo del Re. Queste ragioni sono però meno « intuitive » di quello che si afferma; perchè importerebbero la condanna dell'art. 245 della legge comunale, il quale sottopone appunto all'approvazione della Giunta provinciale le deliberazioni dei Consigli provinciali, quando riflettano atti della natura di quelli cui si riferiscono gli art. 166, 194, 195, 196 e 197 della legge stessa; atti, cioè, pei quali i Comuni sono appunto soggetti alla tutela della stessa Giunta provinciale amministrativa.

472. La vera ragione (ci sia permesso di accennarla brevemente fin d'ora) potrebbe essere che l'entrata delle Provincie avendo per base quasi unica la sovrimposta fondiaria, era naturale che, per l'importanza delle somme richieste ai contribuenti, si richiedesse l'intervento di più alta autorità che quella delle Giunte provinciali, alle quali sarebbe molto probabilmente mancata la forza necessaria per imporre quelle cancellazioni di spese facoltative o riduzioni di spese obbligatorie, che la legge prescrive. E si vede, dall'esame dei bilanci dei grandi Comuni, come le Giunte provinciali, così rigorose per i piccoli Comuni, perdano ogni severità quando si tratta di Roma, di Napoli e degli altri grandi Comuni, verificandosi così una volta di più la verità della sentenza di Giovenale, che

Dat veniam corvis, vexat censura columbas (1).

---

(1) GIOVENALE, *Sat.*, II, 63.

473. Però, se lo avere sottratte alla complicata procedura di una legge le domande delle amministrazioni locali per eccedenza del limite massimo della sovrimposta fondiaria, è stata una sapiente semplificazione, e anche un ritorno ai veri principî della divisione dei poteri, togliendo al Parlamento una funzione essenzialmente amministrativa, non fu meno lodevole la disposizione, per la quale si pareggiò il limite massimo per i Comuni e le Provincie, e si resero quelli indipendenti da queste.

474. Ma anche su questa disposizione, e sulle altre che la completano, ritorneremo a suo luogo con maggiore sviluppo. Ciò che importava si era di dare, in queste osservazioni preliminari, una nozione generale della riforma introdotta nella nostra legislazione amministrativa.

475. La legge 23 luglio 1894, n. 340, era del tenore seguente:

Art. 1. « La facoltà delle Provincie e dei Comuni di sovrimporre ai tributi diretti sui terreni e sui fabbricati, è limitata, per ciascuno di essi, a centesimi cinquanta per ogni lira di imposta principale risultante dai ruoli ».

Art. 2. « Le Giunte provinciali amministrative possono autorizzare i Comuni ad aumentare fino a questo limite la loro attuale sovrimposta, od anche ad eccederla, quante volte l'aumento e l'eccedenza dipendano da spese strettamente obbligatorie per disposizione di legge o per contratti autorizzati prima della promulgazione della presente legge, ed osservato in ogni caso il disposto dell'articolo 15 della legge 11 agosto 1870, n. 5784.

« Eguale autorizzazione potrà esser data per le stesse ragioni alle Provincie con decreto reale, sentito il Consiglio di Stato ».

Art. 3. « Ogni contribuente può ricorrere alla Giunta provinciale contro le deliberazioni del Consiglio comunale per aumento od eccedenza di sovrimposta; ed alla IV Sezione del Consiglio di Stato contro le decisioni della Giunta provinciale.

« Contribuenti e Comuni potranno pure far ricorso al Re contro le deliberazioni del Consiglio provinciale per aumento od eccedenza, e contro il decreto reale alla Sezione IV del Consiglio di Stato.

« Tutti i termini pel ricorso e pel procedimento in sede contenziosa sono ridotti alla metà ».

Art. 4. « Tutte le Provincie e tutti i Comuni hanno facoltà di estendere la sovrimposta agli aumenti, comunque avvenuti, dell'imposta erariale sui terreni e fabbricati.

« È abrogato l'art. 1 della legge 25 marzo 1888, n. 5308 ».

Art. 5. « Sono abrogati gli art. 50 e 52 della legge 1° marzo 1886, n. 3682 ».

476. Colla legge 4 agosto 1895, n. 516, diventata l'art. 287 della legge comunale, fu disposto che i Comuni e le Provincie, che eccedessero il limite legale della sovrimposta, potessero essere autorizzati, con decisioni delle Giunte provinciali amministrative, o per decreto reale, inteso il Consiglio di Stato, a seconda della propria competenza, a mantenere nei loro bilanci certe spese — quelle aventi per oggetto l'istruzione, la beneficenza, l'agricoltura, il tiro a segno, le Società di storia patria, od altri uffici o servizi di evidente utilità pubblica — quando le spese stesse servissero alla conservazione di istituzioni od alla soddisfazione di impegni preesistenti alla legge 23 luglio 1894, n. 340, e fossero contenute entro i limiti dei rispettivi stanziamenti fatti per l'esercizio del 1894.

Per la dichiarazione di questa disposizione facciamo rinvio al commento dell'art. 287.

Art. 165 (Legge 20 aprile 1871; Testo unico, art. 151). — **Nelle epoche e nei modi stabiliti dalle leggi e dai regolamenti relativi, i sindaci pubblicano nel rispettivo Comune i ruoli dei contribuenti resi esecutorî dal prefetto, ricordando ai contribuenti l'obbligo del pagamento in conformità delle scadenze, e le multe nelle quali incorrono i morosi. La pubblicazione dei ruoli costituisce il debitore legalmente obbligato al pagamento dell'imposta alle fissate scadenze.**

Regolamento approvato con R. D. 19 settembre 1899, n. 394 per la esecuzione della legge comunale e provinciale.

Art. 69, capoverso ultimo. Prima di vistare i ruoli delle tasse, il prefetto o il sotto-prefetto deve accertarsi che ess

siano in corrispondenza alle somme preventivate in bilancio e in conformità ai regolamenti e alle tariffe speciali che li riguardano.

477. Contenuto del presente articolo. — 478. Competenza ed obbligo del prefetto di vistare i ruoli dei contribuenti. — 479. Il visto non può essere apposto dal sotto-prefetto. — 480. Norme regolamentari. — 481. Costituzione in mora dei contribuente.

477. L'art. 165 contiene le disposizioni seguenti:

1° attribuzione ai prefetti della potestà di munire del visto di esecutorietà i ruoli dei contribuenti;

2° obbligo ai sindaci di pubblicare nel rispettivo Comune i ruoli stessi, ricordando ai contribuenti l'obbligo del pagamento in conformità delle scadenze, e le multe nelle quali incorrono i morosi;

3° costituzione in mora dei contribuenti per effetto della pubblicazione dei ruoli.

478. La prima delle riferite disposizioni non si riscontrava nel testo della legge 20 marzo 1865 e neppure in quello della legge 30 dicembre 1888: fu opportunamente desunta dall'articolo 24 della legge 20 aprile 1871 sulla riscossione delle imposte dirette ed introdotta nel testo unico del 1889, da cui passò in quello del 1898.

La necessità di questo intervento dell'autorità prefettizia è evidente. Poichè fondamento della procedura di esecuzione in materia d'imposte e tasse è la pubblicazione del ruolo dei contribuenti, occorre che questa lista sia rivestita della formola esecutiva per parte di chi ha la suprema autorità politica nella Provincia, e vi esercita l'*imperium* in nome del Governo del Re (art. 3). Ma vi sono altresì poderose ragioni di buona amministrazione che consigliano l'intervento del prefetto nella determinazione definitiva dei ruoli dei contribuenti. Il prefetto è così posto in grado di verificare se le somme complessive dei ruoli corrispondono agli stanziamenti dei bilanci, e di impedire che i Comuni, per ottenere l'autorizzazione di eccedere il limite legale della sovrimposta, facciano figurare nelle entrate maggiori somme per tasse comunali, che risultino poi inferiori ai ruoli messi in riscossione; è appunto per questo che (come vedremo) l'art. 179 prescrive

che tutte le entrate non comprese in bilancio che si verifichino dentro l'anno debbono dalla Giunta essere denunziate al prefetto e rispettivamente al sotto-prefetto: dietro il visto prefettizio, la Giunta ne rimette la nota all'esattore per la riscossione. Finalmente, l'*exequatur* prefettizio è indispensabile per le verifiche di cassa, e per porre l'autorità governativa in grado di accertare se sia stata curata a tempo l'esazione dei ruoli, pei provvedimenti di rigore che possano occorrere nel caso che i mandati di pagamento non siano pagati col pretesto della mancanza di fondi in cassa.

479. Chiarita così la ragione giuridica della necessità del visto prefettizio, occorre aggiungere che quest'ufficio non può essere adempiuto che dal prefetto o da chi ne fa le veci: il sotto-prefetto non ha dalla legge facoltà di sostituirsi al prefetto: sarebbe quindi assolutamente nullo il suo visto. Quando la legge ha creduto dargli facoltà di apporre il *visto* per dare forza esecutiva ad un titolo, lo ha espressamente dichiarato (art. 179).

480. Può il prefetto apporre il visto ai ruoli deliberati dalla sola Giunta municipale? Se ne poteva dubitare prima: ora non più per l'esplicita disposizione dell'art. 67 del Regolamento comunale così concepito:

Art. 67. « Nelle epoche fissate dai rispettivi regolamenti deve formarsi la matricola delle singole tasse comunali, e pubblicarsi, per non meno di 15 giorni, all'albo pretorio.

« Le nuove iscrizioni e le variazioni in confronto dell'anno precedente sono notificate, entro lo stesso termine, agli interessati per mezzo del messo comunale.

« Decorso il termine per i reclami, la Giunta municipale compila, in base alla matricola, il ruolo delle partite non contestate o definite, che, dopo essere stato vistato dal prefetto e pubblicato per otto giorni, è messo in riscossione.

« Contro le risultanze del ruolo si può ricorrere al prefetto soltanto per iscrizione di partite contestate o non definite, per omissione della prescritta notificazione o per errore materiale. Il prefetto può, in tali casi, sospendere la riscossione delle partite controverse, ordinando la rettifica dell'errore e la regolarizzazione della procedura.

« Qualora la Giunta municipale non prepari o non trasmetta i ruoli entro i termini prescritti, ovvero li abbia compilati irregolarmente, dando luogo a reclami per la non equa ripartizione dei tributi, il prefetto promuove, entro 15 giorni dalla scadenza del termine, i provvedimenti della Giunta provinciale amministrativa.

« Possono compilarsi matricole e ruoli principali e suppletivi per le tasse previste nel bilancio dell'anno in corso e per i due precedenti.

« I provvedimenti del prefetto, di cui nel presente articolo, sono definitivi ».

481. Finalmente, l'art. 165 dispone che la pubblicazione dei ruoli costituisce il debitore legalmente obbligato al pagamento dell'imposta alle scadenze fissate: disposizione (come già si è detto) testualmente desunta dall'art. 24 della legge 20 agosto 1871 sulla riscossione delle imposte dirette. E poichè, se non v'è pubblicazione, non vi sono scadenze, il contribuente non può incorrere in multa per ritardato pagamento. La pubblicazione, per essere operativa di effetti, dev'essere fatta regolarmente.

Art. 166 (Testo unico, art. 157 e R. Decreto 6 luglio 1890, art. 8). — **Tutte le alienazioni, le locazioni e gli appalti di cose ed opere debbono essere preceduti da pubblici incanti, e colle forme stabilite per l'appalto delle opere dello Stato eccetto i casi seguenti, e quelli indicati da leggi speciali:**

1° quando si tratti di contratti il cui valore complessivo e giustificato non eccede le lire cinquecento;

2° quando si tratti di spesa comunale che non superi annualmente le lire 100 ed il Comune non resti obbligato oltre i cinque anni, semprechè per lo stesso oggetto non vi sia altro contratto, computato il quale, si oltrepassino i limiti qui stabiliti;

3° per l'affitto dei fondi rustici, fabbricati ed altri beni immobili quando la rendita complessiva non ecceda i limiti sopraindicati e la durata del contratto non ecceda i 12 anni, purchè non ne sia stata data una parte a fitto con altro

contratto per una somma e per un tempo che, uniti a quelli del nuovo contratto, eccedano i limiti qui determinati.

Il prefetto però potrà permettere in via eccezionale che i contratti seguano a licitazione o trattativa privata.

Regolamento approvato con R. D. 19 settembre 1899, n. 394, per la esecuzione della legge comunale e provinciale.

Art. 112. I capitolati per i contratti eccedenti le lire cinquecento per i Comuni, e le lire tremila per le Provincie, devono riportare l'approvazione, rispettivamente, del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale.

In essi devono essere stabilite le norme per la consegna ed il collaudo dei lavori, nonchè per la cessione degli appalti, la rescissione dei contratti, i sequestri, ed i pignoramenti, ritenendosi, in caso di silenzio, applicabili le disposizioni degli articoli 337 a 365 della legge sui lavori pubblici.

I capitolati per i contratti eccedenti le lire ottomila devono essere trasmessi immediatamente al Consiglio di Prefettura per il suo parere a termini dell'art. 169.

Art. 113. Per le alienazioni, le locazioni e gli appalti, pei quali occorrono i pubblici incanti a termini degli art. 166 e 239 della legge, si osservano le forme prescritte dal titolo II del Regolamento sulla contabilità generale dello Stato del 4 maggio 1885, n. 3074.

Per la licitazione privata si osservano le forme dell'articolo 100 dello stesso regolamento.

La scelta della licitazione o della trattativa privata deve essere deliberata dal Consiglio e determinata dall'importanza dell'oggetto, ovvero dalla natura del servizio cui si tratta di provvedere.

Il semplice *visto* alle deliberazioni consigliari a termini dell'art. 191 della legge e quello ai contratti prescritto dagli art. 170 e 239, o le deliberazioni che fossero intervenute per parte dell'autorità tutoria, non possono mai tener luogo del l'autorizzazione prefettizia.

Il *visto* deve apporsi agli atti di aggiudicazione definitiva quando non debba seguire formale contratto.

Per gravi motivi d'interesse pubblico, del Comune e della Provincia, il prefetto può, sentito il Consiglio di Prefettura,

negare la esecutorietà ai contratti, quantunque riconosciuti regolari.

Art. 114. Anche per i servizi in economia, di cui agli art. 173 e 239 della legge, occorre una deliberazione consigliare, e quando per l'importo di essi richiederebbero la formalità dei pubblici incanti, occorre altresì l'autorizzazione prefettizia, salvo l'eccezione prevista dalla legge sul dazio consumo (1).

Art. 115. *Abrogato dall'art. 2 del R. Decreto 29 dicembre 1901, n. 566.*

Art. 116 (2). Lo svincolo della cauzione deve essere autorizzato rispettivamente dalla Deputazione provinciale e dalla Giunta comunale.

Le relative deliberazioni devono essere approvate dal prefetto, previa constatazione, a cura e responsabilità del medesimo, dell'adempimento delle condizioni e degli obblighi assunti col contratto a cui la cauzione si riferisce, e previa definizione delle relative contabilità.

Qualora lo svincolo sia di cauzione prestata mediante annotazione di ipoteca su certificati del debito pubblico, oppure quando rappresenti o sia l'effetto di una transazione, ovvero importi rinunzia ad azioni creditorie o diminuzione del patrimonio comunale o provinciale, occorre la deliberazione rispettivamente del Consiglio provinciale e del Consiglio comunale e l'approvazione della Giunta provinciale amministrativa.

Se per legge o per regolamento fossero prescritte altre speciali formalità per lo svincolo di determinate cauzioni, il prefetto deve assicurarsi, prima di dare la propria approvazione, se esse siano state adempiute.

Art. 117. La cauzione per i contratti per appalto di lavori con associazioni cooperative di produzione e lavoro, legalmente costituite fra operai, da stipularsi nei casi preveduti

---

(1) Il 2° comma di questo articolo — con cui si disponeva che era inoltre necessaria l'approvazione del Consiglio ogni qualvolta si trattasse di fare spese ad economia in casi straordinari non preveduti dai regolamenti, ove la spesa superasse le lire 500 se fatta nell'interesse dei Comuni, o le lire 3000 se fatta nell'interesse delle Provincie — cessò di aver vigore col Regio Decreto 29 dicembre 1901, n. 556.

(2) Sostituito dal Regio Decreto 29 dicembre 1901, n. 556.

dall'art. 4 della legge 11 luglio 1889, n. 6212, e osservate l formalità stabilite nel relativo Regolamento 9 giugno 189 n. 230, è formata mediante ritenuta del dieci per cento de l'importo di ogni rata da pagarsi a lavoro compiuto e collau dato, conformemente a quanto è disposto dall'ultimo capovers del citato articolo.

SOMMARIO. — § 1. Concetto generale dell'art. 166. Diritto che regola i contrat comunali. — § 2. Casi di dispensa dagli incanti. — § 3. Procedimento p l'asta pubblica. — § 4. Stipulazione, approvazione ed esecuzione dei co tratti. — § 5. Ingerenza governativa nei contratti comunali.

§ 1. — Concetto generale dell'articolo 166. Diritto che regola i contratti comunali.

482. Perchè il legislatore volle l'asta pubblica come regola pei contratti d Comuni. — 483. Quali contratti sono soggetti a tale regola: alienazioni. - 484-485-486. Locazioni di cose e di opere: quale estensione abbia la relati disposizione dell'art. 166. — 487. Appalti. — 488. Diritto che governa l'a pubblica nei contratti dei Comuni. — 489. Enumerazione delle relative dis sizioni di legge — Se siano applicabili anche le norme date dalla legge su opere pubbliche. — 490. Se le norme pei capitolati d'oneri dello Stato valga anche pei Comuni. — 491-491 *bis*. Capitolati speciali fatti dal Comune. - 492. Norme di diritto sugli effetti e la esecuzione dei contratti comunali. - 493. Altre questioni: rinvio.

482. L'art. 166 s'ispira a scopi di buona amministrazione assicurando che nei contratti dei Comuni siano banditi que pericoli, che potrebbero derivare all'azienda comunale pe colpa degli amministratori, e sieno introdotte quelle stess garanzie tutelari che si hanno nei contratti dello Stato. L'ast pubblica compendia in sè queste garanzie; ed è appunto perci che la legge civile la volle introdotta anche pei contratti de minori e degli interdetti che sono soggetti a tutela (art. 81 e seg. Cod. proc. civ.). Essa elimina ogni pericolo di frod e di sottrazioni, ed assicura all'ente tutelato, il quale con tratta, le condizioni più vantaggiose, mercè la concorrenz degli offerenti.

Non vi ha dubbio però che anche il metodo dell'asta pub blica presenta qualche pericolo, non essendo rari gli esempi d accordi fraudolenti tra coloro che accorrono all'asta, ed essend possibile, dopo offerte le condizioni migliori, defraudare i Comune nell'esecuzione del contratto. Ma a ciò provvedon tutte le altre garanzie introdotte nella legge e nel regolament

della contabilità dello Stato, le quali sono applicabili al Comune in virtù della generica disposizione dell'art. 166 della legge; intendiamo con ciò parlare di quelle cautele intese ad accertare la idoneità dei concorrenti all'asta; la fonte dei mezzi di cui dispongono; i modi con cui si accerta la buona esecuzione del contratto mediante il collaudo; ed altre cautele, delle quali verremo più partitamente ragionando in seguito, nel commento del presente articolo.

483. Non tutti i contratti dei Comuni sono assoggettati alle forme dell'asta pubblica: l'articolo 166 parla solamente delle alienazioni, delle locazioni e degli appalti di cose e di opere.

Occorre brevemente esporre l'estensione del precetto della legge.

Che cosa s'intende per alienazione? Di regola generale, essa comprende ogni trasferimento della proprietà (o di alcuno degli elementi della proprietà), tanto se obbietto di questa sia un mobile che se sia un immobile. È stato affermato (1) che l'alienazione a titolo gratuito non possa essere compresa nell'articolo, sia perchè non può ammettersi che le amministrazioni comunali possano gratuitamente cedere le loro proprietà, sia perchè, nei casi in cui per ragioni di utilità pubblica possono farlo (come nel caso di cessione gratuita dei locali ad un asilo infantile), non sarebbero applicabili le norme dell'art. 166. Ma questa opinione, la quale, nei termini in cui è posta, si mostra accettabile, non sfugge però all'appunto di essere alquanto limitata. Oltre ai casi di cessione gratuita del suolo comunale ad enti morali, vi possono essere casi in cui il Comune, in corrispettivo di una determinata utilità pubblica, possa cedere mobili, case, terreni o diritti di proprietà comunale. Ed in questi casi, quando l'utilità pubblica che si aspetta possa essere maggiore o meglio garantita per mezzo dell'asta pubblica, questa resta come regola. E quindi in tutti i casi l'articolo 166 conserva il suo pieno vigore. Se, ad esempio, il Comune debba cedere un terreno gratuitamente per l'impianto di un tiro a segno, ben può bandirsi l'asta tra i vari offerenti. E anche nei casi in cui si voglia fare l'alienazione gratuita

(1) Astengo, *Commento*, 1254.

del suolo, con dispensa dall'asta, è necessaria l'autorizzazione del prefetto, prevista nel capoverso dell'art. 166.

484. L'articolo prosegue parlando delle locazioni di cose e di opere. E anche qui si fa questione se per le locazioni di opera personale sia necessario il sistema degli incanti: come ad esempio, per la nomina del segretario comunale e degli altri impiegati del Comune. Generalmente si risponde che non sia necessario, perchè « contrario alla moralità ed esiziale agli interessi del Comune il conferire gli impieghi a chi si accontenta del minor compenso, mentre in tale conferimento l'amministrazione deve occuparsi e mirare direttamente non al risparmio, ma alla scelta dei più onesti e più idonei » (1). Ma anche qui noi crediamo che la tesi non sia stata formolata esattamente. È fuor di dubbio che non sarebbe conforme allo spirito della legge conferire gl'impieghi a chi si accontenta del minor compenso. Ma, d'altra parte, il principio generale stabilito nell'art. 166 di scegliere il contraente col Comune, non per considerazioni di riguardo particolare, ma con libera gara tra più offerenti, quello col quale sia pel Comune più vantaggioso il contratto, è principio da applicarsi anche nel caso di conferimento di impieghi, salvo che base della gara debbano essere, non già lo stipendio, a cui si possano apportare ribassi, ma i titoli degli aspiranti. Dal che segue che pel conferimento degli impieghi comunali l'art. 166 impone come regola assoluta ai Comuni il sistema del concorso, per titoli o per esami, secondo la natura dell'impiego da conferirsi, escluso ogni conferimento di impieghi per titolo di preferenza particolare non suggellata da pubblica gara. E anche qui ripetiamo che solamente il prefetto potrebbe, in casi particolari e per gravi considerazioni, dispensare il Comune dal seguire la regola del concorso.

485. Parlando di locazioni di cose, la legge non adopera la parola nel suo stretto significato; per cui il sistema dell'appalto deve applicarsi anche quando il Comune deliberi di dare i beni in mezzadria, colonia, società, enfiteusi, ecc. Egli è vero

(1) ASTENGO, op. e loc. citati.

:he nell'art. 159 adopera una formula molto tassativa dicendo :he « i beni comunali devono di regola essere dati in affitto ». Ma osservammo già che tale obbligo non è assoluto, potenlovi essere delle ragioni per derogare al sistema degli affitti. Ed è in questi casi appunto che, decidendosi per gravi ragioni l Comune a fare contratti diversi dall'affitto, deve, nella scelta lel contraente, seguire il metodo dell'asta pubblica.

486. L'articolo parla delle locazioni, non delle conduzioni; :iò posto, se il Comune ha da prendere in affitto una casa ›er un servizio comunale (scuola, ufficio daziario, ecc.), dovrà 'icorrere al mezzo dell'asta pubblica? Crediamo di no, pel lisposto della legge. Ma facciamo osservare che il caso è imitato alla sola conduzione di beni immobili. In qualunque ltro caso, trattandosi di conduzione di beni mobili o di opere, l caso rientra sotto la generale categoria degli appalti, che testualmente prevista dall'art. 166, e pel quale il sistema ell'asta pubblica è del più assoluto rigore.

487. La parola *appalto* è dalla legge adoperata nel suo iù esteso significato: essa comprende adunque l'appalto di :scossioni od esazioni, l'appalto di somministrazioni o di foriture, l'appalto di costruzioni o di lavori, e così pure l'appalto i tutti quei servizi pubblici, ai quali il Comune non creda pportuno di provvedere ad economia, come illuminazioni, scaldamento, spazzamento, trasporti funebri, esercizio del ıattatoio, ecc.

488. Come si fanno questi contratti? L'art. 166 risponde he essi « debbono essere preceduti da pubblici incanti e ›n le forme stabilite per l'appalto delle opere dello Stato ». qui si osserva che dicendo *per l'appalto delle opere :llo Stato* il legislatore ha adoperata evidentemente una forola che male risponde al suo evidente concetto: e che più 'eciso sarebbe stato laddove avesse detto: *per gli appalti :llo Stato.*

489. Pertanto, il diritto che regola i contratti comunali, :recchè dagli articoli 166 e seguenti della legge comunale

e provinciale e dall'art. 113 del relativo regolamento 19 se tembre 1899, è costituito anche dalle norme, che nella legg 17 febbraio 1884, n. 2016, sull'amministrazione e sulla cont bilità generale dello Stato e nel relativo regolamento approvat con Regio Decreto 4 maggio 1885, n. 3074, sono stabilite p contratti dello Stato. Parte di queste norme erano state coord nate, per l'amministrazione comunale e provinciale, negli art coli 8 a 14 del R. Decreto 6 luglio 1890, n. 7036, ed ora furon trasfuse nella legge e nel Regolamento comunale. Ma p tutto ciò che non è ivi preveduto, devesi ricorrere, come fonte sussidiaria, alle leggi che vigono pei contratti dell Stato, accomodandone le disposizioni alle speciali condizio dell'ordinamento dei corpi locali.

Le norme relative ai contratti dello Stato si trovano anch nella legge sui lavori pubblici del 20 marzo 1865, n. 224 All. *F*. Vi è in quella legge un apposito titolo relativo all *esecuzione* dei contratti della pubblica amministrazione. Son quelle norme applicabili ai contratti dei Comuni? Si er sempre ritenuto, ed era stato sancito anche da autorevol decisioni giudiziarie (1), che quelle disposizioni fossero piena mente applicabili anche alla esecuzione dei contratti dell Provincie e dei Comuni. Ma una decisione della IV Sezion del Consiglio di Stato era intervenuta ad affermare il co trario: che, cioè, le norme del titolo VI della legge sui lavo pubblici, e particolarmente quelle relative all'esecuzione d contratti, non erano applicabili alle Provincie ed ai Comuni (2

La questione non può più ora proporsi, di fronte al dispos dell'art. 11, capoverso 2°, del Regolamento comunale 19 se tembre 1899, secondo cui, in caso di silenzio dei capitola intorno alle norme per la consegna ed il collaudo dei lavor alla cessione degli appalti, alla rescissione dei contratti, sequestri ed ai pignoramenti, si ritengono applicabili le disp

(1) Cass. Firenze, 17 gennaio 1889 (*Legge*, I, 475); Appello Tra 28 febbraio 1890, e Cass. Napoli, 30 dicembre 1890.

(2) Sez. IV, decisione 20 agosto 1892, n. 248.

Eransi pure pronunziate contrarie all'applicazione degli articoli 3 e segg. della legge sulle opere pubbliche ai contratti dei Comuni Corti d'appello di Napoli (sentenza 19 luglio 1875, *Man. degli am* 1877, 30) e di Bologna (sentenza 6 novembre 1879, *Rivista giuridica Bologna*, 1879, 360).

sizioni degli art. 337 a 365 della legge sui lavori pubblici, formanti il capo III del titolo VI della legge stessa. Questa applicazione, naturalmente, ha luogo per analogia: così, ad esempio, il collaudo, che per la legge sulle opere pubbliche si esegue dal Genio civile, nel caso di un Comune o di una Provincia sarà eseguito dagli ingegneri che sono alla dipendenza di tali enti (1).

Crediamo quindi anche nella stessa forma, e cioè per analogia, applicabili alle Provincie ed ai Comuni, in quanto l'analogia si presta, le disposizioni del regolamento sulla direzione, contabilità e collaudazione delle opere dello Stato approvato con R. Decreto 25 maggio 1895, n. 350 (sottentrato al regolamento 19 dicembre 1875) (2), e, in quanto siano conciliabili con la natura del contraente Comune, quelle del Capitolato generale per le opere dipendenti dal Ministero dei lavori pubblici del 28 maggio 1895 (3).

490. L'art. 113 del Regolamento comunale 19 settembre 1899, col disporre, nel suo primo capoverso, che per le alienazioni, le locazioni e gli appalti comunali, pei quali occorrano i pubblici incanti a termini degli art. 166 e 239 della legge, « si osservano le forme prescritte dal titolo II del Regolamento sulla contabilità generale dello Stato del 4 maggio 1885, n. 3074 », ha risolto la questione che prima si faceva se le disposizioni della legge e del Regolamento di contabilità dello Stato relativi ai capitoli d'oneri si applichino ai contratti dei Comuni: tali disposizioni essendo comprese nel titolo II, sopra richiamato, del Regolamento di contabilità generale dello Stato, di cui formano il capo II, l'applicabilità loro ai contratti comunali non può più formare oggetto di dubbio.

491. Oltre alle norme generali sui capitoli d'oneri date dal regolamento di contabilità, il Municipio può fare anche

(1) MAZZOCCOLO, op. cit., 5ª ediz., 497.

(2) In senso contrario la citata sentenza della Cassazione di Firenze del 17 gennaio 1889 (*Legge*, 1889, I, 475). — La Corte d'appello di Casale, con sentenza del 14 agosto 1900 (*Riv. amm.*, 41, 124), ritenne applicabile anche in tema di opere date in appalto dai Comuni l'art. 109 del regolamento 19 dicembre 1875 sui lavori pubblici per conto dello Stato.

(3) App. Venezia, 12 maggio 1903 (*Temi Ven.*, 1903, 556).

capitoli speciali per ciascun contratto o categorie di contratti. Nel redigerli deve osservare le leggi e tutti i regolamenti dello Stato e i principî generali del diritto e persino quelli della morale. Così, ad esempio, fu giudicato immorale il patto pel quale l'appaltatore obbligavasi ad eseguire il contratto anche quando il Municipio vi mancasse, o arbitrariamente gl'impedisse l'esercizio dell'appalto, creando tale condizione di cose da rendergli impossibile l'adempimento dei suoi impegni (1).

491 *bis*. I capitolati per i contratti eccedenti le lire cinquecento (o le lire tremila, trattandosi di appalti provinciali) devono riportare l'approvazione del Consiglio comunale (corrispondentemente, del Consiglio provinciale). In essi devono essere stabilite le norme per la consegna ed il collaudo dei lavori, nonchè per la cessione degli appalti, la rescissione dei contratti, i sequestri ed i pignoramenti, ritenendosi in caso di silenzio, come già fu detto, applicabili le disposizioni degli articoli 337 a 365 della legge sui lavori pubblici. — I capitolati poi per i contratti eccedenti le lire ottomila devono essere trasmessi immediatamente al Consiglio di Prefettura per il suo parere a termini dell'art. 169 della legge comunale (art. 113, Reg. com.).

492. Per tutto il resto, riguardo alle regole generali, agli effetti ed alla esecuzione dei contratti, il Municipio è sottoposto al diritto comune; e rettamente, in applicazione di questo principio, fu ritenuto non essere il Comune, come non lo è qualsiasi privato, obbligato a redigere verbale della violazione di un patto contrattuale (2). Ma si deve avere sempre presente la *regula juris* che prima norma regolatrice dei contratti dei Comuni, come di ogni altra pubblica amministrazione, sono le leggi che li riguardano come enti di diritto pubblico, che, nel dubbio, devono prevalere sulle norme del diritto comune; e che questo non interviene che come diritto suppletivo o complementare, in quanto non sia regolato dalle leggi amministrative, alle quali non è concesso ai Comuni di derogare.

(1) Cass. Torino, 10 agosto 1878 (*Man. amm.*, 1878, 317).
(2) Cons. di Stato, 4 gennaio 1884 (*Legge*, 1884, I, 787).

493. Tutte le altre questioni generali relative al modo di ıtemperare il diritto comune con le disposizioni speciali lle leggi amministrative saranno, per ragioni di metodo, ıminate nel corso del commento di questo articolo, e segnanente nel § 4, relativo alla stipulazione dei contratti ed li effetti di questa. Il presente paragrafo non si è proposto ro còmpito che quello d'indicare le fonti del diritto conıttuale vigente pei Comuni.

§ 2. — Casi di dispensa dagli incanti.

Primo caso di dispensa dai pubblici incanti: contratti di un valore non eccedente le lire cinquecento. — 495. Contenuto dell'espressione « valore complessivo » usata dalla legge. — 496. Considerazione del numero di anni per cui il contratto dura. — 497. Applicazione al caso di concessione in enfiteusi di beni patrimoniali del Comune. — 498. Considerazione degli accessori del contratto. — 499. Id. di contratti precedenti di cui il nuovo contratto accresca il valore. — 500. Rinnovazione di contratto eccedente le lire cinquecento. — 501. Secondo caso di dispensa dai pubblici incanti. — 502. Terzo caso. — 503. Dispensa dagli incanti concessa dal prefetto — Conseguenze del carattere eccezionale del provvedimento. — 504. Criteri a cui il prefetto si deve inspirare. — 505. L'autorizzazione prefettizia deve precedere il contratto. — 506. Se spetti alla Giunta o al sindaco chiedere la dispensa dagli incanti. — 507. Potere discretivo del prefetto — Carattere definitivo del suo provvedimento. — 508. Appalti ad associazioni cooperative. — 509. Forma della licitazione privata. — 510. Trattativa privata. — 511. Differenza fra questi due metodi. — 512-513-514-515. Questioni relative al procedimento della licitazione privata. — 516. Servizi ad economia: rinvio.

494. Il primo dei casi, in cui la legge autorizza i Comuni e Provincie a fare a meno del metodo degli incanti ed a cedere ai contratti per licitazione o trattativa privata, ha go, secondo l'art. 166, capov. 1°, n. 1, « quando si tratti contratti, il cui valore complessivo e giustificato non eccede lire cinquecento ».

495. La parola « complessivo » ha grande valore nella intertazione di questa disposizione di legge. Essa importa che lebba guardare al valore totale del contratto non solamente per rapporto al numero degli anni in cui esso dura, anche: 2° in rapporto agli accessori del contratto stesso ne aumentino il valore, e: 3° in rapporto a contratti cedenti di cui accresce il valore o la durata.

496. 1° Quindi se un contratto ha durata continuativa si e aver riguardo, non al prezzo promesso o richiesto per

una sola annata del contratto, ma al cumulo dei singoli prezz annuali. Questa è giurisprudenza oggimai assodata (1) ed conforme pienamente al disposto della legge.

497. Un'applicazione importante di questo principio l troviamo fatta dalla giurisprudenza nel caso di una con cessione in enfiteusi di beni patrimoniali di un Comune. E fu ritenuto che, a' termini dell'art. 166 della legge comunale e provinciale, l'alienazione del dominio utile sui beni patrimo niali dati in enfiteusi deve farsi all'asta pubblica, perchè la enfiteusi, quantunque sia un contratto *sui generis*, partecipa della vendita e della locazione, e perchè il valore di tal con tratto non è rappresentato da una sola annata di censo e d prestazione, ma bensì dal capitale corrispondente all'annuc canone (2).

498. 2° Nella determinazione del valore complessivo devon guardarsi tutti gli accessori del contratto. Fu quindi decis che nel determinare il valore di un appalto non bisogna tene presente solo il prezzo che viene pagato all'appaltatore, m anche tutti gli altri introiti che il contratto gli assicuri, come ad esempio, il valore dei materiali dell'opera demolita, se pe contratto restano a suo vantaggio, o il valore delle immor dizie trasportate, nei contratti per il pubblico spazzamento per la pulizia a domicilio (3).

Così pure se un contratto di valore eccedente le L. 50 sia stato diviso in parecchi lotti, ciascuno inferiore a quest cifra, devono dichiararsi nulli i contratti, quando non si stato ad esso proceduto col metodo degl'incanti (4).

499. 3° Se per un determinato oggetto esista già un co tratto e sia necessario procedere ad un secondo (es., prosec zione di lavori, supplemento di prestazione, ecc.), il cui valo non ecceda le L. 500, è sempre necessario il metodo dell'as

(1) Cons. di Stato, pareri 28 maggio, 3 giugno e 16 luglio 1881, 10 f braio 1882, ecc. (*Man. amm.*, 1881, 311 e 239; 1882, 121).
(2) Cons. di Stato, 27 aprile 1878 (*Man. degli amm.*, 1878, 190).
(3) Cons. di Stato, parere 7 gennaio 1888 (*Man. degli amm.*, 1888, 25
(4) Cons. di Stato, 17 febbraio 1888 (*Man. degli amm.*, 188, 317).

pubblica quando il secondo contratto, aggiunto al primo già in corso, venga ad eccedere il limite di valore posto dall'articolo 166. Questo concetto è assai logico e giusto, perchè altrimenti sarebbe agevole frodare l'intento della legge col predisporre contratti consecutivi, mantenendo il valore di ciascuno sotto al limite di L. 500, onde sfuggire così al rigore degl'incanti.

500. Lo stesso principio vale nel caso di rinnovazione di un contratto eccedente le L. 500. Se nel procedersi ad esso la prima volta si tenne il metodo dell'asta, non si potrebbe dopo rinnovare il contratto con trattative private, ma occorre procedere all'asta pubblica. Questo principio si trova anche applicato dalla giurisprudenza a proposito di un sussidio eccedente le L. 500 che un Comune dava ad una corriera. Soppresso il sussidio una volta, fu poi ripristinato nel bilancio; ma per concederlo al precedente assuntore fu dichiarato necessario il metodo dei pubblici incanti (1).

501. Il secondo caso di dispensa dai pubblici incanti pei contratti comunali si ha « quando si tratti di spesa comunale che non superi annualmente le L. 100 ed il Comune non resti obbligato oltre i cinque anni, semprechè per lo stesso soggetto non vi sia altro contratto, computato il quale si oltrepassino i limiti qui stabiliti » (Art. 166, capov. 1, n. 2).

502. Possono, in terzo luogo, i Comuni (o le Provincie) non ricorrere ai pubblici incanti « per l'affitto di fondi rustici, fabbricati ed altri beni immobili quando la rendita complessiva non ecceda i limiti sopraindicati e la durata del contratto non ecceda i 12 anni, purchè non ne sia stata data una parte a fitto con altro contratto per una somma e per un tempo che, uniti a quelli del nuovo contratto, eccedano i limiti qui determinati » (art. 166, capov. 1, n. 3).

503. Il prefetto, però, può sempre, anche nei casi in cui la legge espressamente impone la forma dei pubblici incanti,

(1) Cons. di Stato, parere 30 maggio 1884 (*Man. degli amm.*, 1884, 343).

permettere *in via eccezionale* che il contratto segua la licitazione o trattativa privata.

Le parole « in via eccezionale » rischiarano assai la natura del còmpito che la legge affida al prefetto; il quale non è chiamato ad un atto di arbitrio, ma ad una ponderata valutazione delle cause che lo autorizzino a valersi della facoltà di consentire l'eccezionale provvedimento del contratto a trattative private. Essendo però l'atto del prefetto determinato da considerazioni prudenziali, esso non potrebbe dar luogo a ricorsi in via gerarchica e nel merito, ma solo al ricorso straordinario al Re o alla IV Sezione del Consiglio di Stato per eccesso di potere, o per violazione di legge (1).

504. Nella legge di contabilità dello Stato del 12 febbraio 1884 e nel relativo regolamento del 4 maggio 1885 (art. 39 e 40) sono determinate alcune specie di contratti, i quali, per la loro natura o per la qualità del loro obbietto, possono essere fatti a trattativa privata, senza limite di valore. Quelle disposizioni non sono certamente applicabili nei contratti comunali, nei quali la dispensa dall'incanto dipende esclusivamente o dal valore del contratto o dal prudente criterio del prefetto (2). Pur tuttavolta il prefetto, quando sia richiesto di autorizzare il procedimento a trattativa privata, può da quei due articoli prender lume per giudicare se convenga accordare o no la richiesta autorizzazione.

505. L'autorizzazione del prefetto deve precedere il contratto. Ed opportunatamente soggiunge l'art. 113 del Regolamento 19 settembre 1899 che il *visto* posteriore al contratto non può mai tener luogo dell'autorizzazione preventiva di

---

(1) Cons. di Stato, 30 marzo 1888 (*Man. amm.*, 1888, 316); 9 marzo 1898 (*Legge*, 1898, I, 785); 5 novembre 1903 (*ivi*, 1904, 2374); IV Sez., 28 gennaio 1892 (*Giust. amm.*, 1892, 70); 19 giugno 1896 (*ivi*, 1896, 278); 24 aprile 1903 (*ivi*, 1903, 166).

(2) Così, coi pareri 17 marzo e 30 giugno 1899 (*Riv. amm.*, L, 452 e 727) il Consiglio di Stato ritenne inapplicabile ai contratti comunali la disposizione dell'art. 39, n. 4, del Regolamento 4 maggio 1885 secondo cui si possono stipulare contratti a licitazioni o trattative private pei lavori la cui esecuzione deve commettersi ad artisti speciali. Vedi pure parere 3 novembre 1897 (*Riv. amm.*, XLIX, 160).

pensa dagl'incanti espressamente voluta dall'art. 166 della ge (1). Senza tale autorizzazione preventiva il contratto ebbe nullo (2).

All'uopo il Consiglio comunale, per prescindere dalla solen- à dei pubblici incanti, deve, con deliberazione motivata, edere al prefetto l'autorizzazione di stipulare il contratto artiti privati (3). Quindi il prefetto, con decreto parimente tivato, concede, se lo crede, l'autorizzazione.

506. Fu soventi ripetuto dalla giurisprudenza che non endovi nella legge comunale alcuna disposizione, la quale nferisca alla Giunta il mandato di chiedere al prefetto l'au- izzazione di prescindere dai pubblici incanti, deve questa coltà intendersi riservata al Consiglio comunale (4). Ciò è ro come regola, ma non può dubitarsi che in via eccezio- le, nei casi di urgenza, possa questa facoltà essere ricono- iuta anche nella Giunta municipale, essendo la Giunta in caso investita degli stessi poteri spettanti al Consiglio.

Non potrebbe però la Giunta, per ragioni di urgenza, endere a contrattare a partiti privati senza l'esplicita auto- zazione del prefetto. Non ostante alcune divergenze mani- statesi nella giurisprudenza su questa questione, noi siamo n fermi nel nostro pensiero: sia perchè la legge non auto- za a ciò la Giunta; sia perchè, qualora un siffatto potere

---

(1) L'articolo 113 del Regolamento riproduce i principî assodati dalla stante giurisprudenza anteriore alla emanazione del medesimo. Vedi pareri del Consiglio di Stato del 28 marzo 1883, 27 dicembre 1884, marzo e 9 novembre 1885 (*Man. degli amm.*, 1883, 300; 1885, 139 e 8; 1886, 79). Essa trovasi confermata dalla giurisprudenza posteriore.

(2) Cons. di Stato, 28 marzo 1883 e 22 giugno 1888 (*Man. degli amm.*, 83, 300; 1889, 93). — Siccome l'autorizzazione è prescritta in vista ll'interesse del Comune, e non già di quello dei terzi, e nemmeno dei ntraenti col Comune stesso, ne segue che il ricorso del contraente col omune non potrebbe essere esaminato che come denuncia; per cui, alora non occorrano ragioni di convenienza pel Comune che ne im- ongano l'annullamento, non è il caso che il Governo del Re ne pro- unci l'annullamento *d'ufficio* nell'interesse del privato contraente col omune (Cons. di Stato, 7 marzo 1890; *Legge*, 1890, II, 323).

(3) Vedi su tal punto il parere del Cons. di Stato 24 settembre 1881, ella *Legge*, 1881, II, 712.

(4) Cons. di Stato, 24 settembre 1881 e 17 febbraio 1883 (*Man. amm.*, 1881, 322, e 1883, 136).

le venisse consentito, sarebbe assai facile alla Giunta, con simulata ragione di urgenza, addivenire, in via privata, a qualunque specie di contratti, e di qualunque valore, ciò che è contrario allo intento della legge.

507. La giurisprudenza amministrativa tanto consultiva quanto contenziosa è poi costante nel ritenere che l'art. 166, in quanto attribuisce al prefetto la facoltà di permettere in via eccezionale che i contratti dei Comuni (o delle Provincie) seguano a licitazione o trattativa privata, conferisce al medesimo un potere discretivo, il cui esercizio può diventare censurabile solo nel caso di abuso, eccesso di potere, irregolarità di forma o violazione di legge, e che perciò il relativo provvedimento non può essere annullato dal Governo del Re per motivi di merito o di convenienza amministrativa (1). Però il potere del prefetto, sia per l'autorizzazione che per il diniego della licitazione o della trattativa privata, ha positivi limiti e norme nelle leggi e nei regolamenti, e quindi l'uso del potere stesso in un senso o nell'altro dev'essere motivato e giustificato in conformità di quei limiti e di quelle norme, e dovrebbe quindi annullarsi il decreto prefettizio che non contenesse la motivazione pel permesso o pel diniego della trattativa privata (2).

I provvedimenti poi del prefetto in questa materia hanno carattere definitivo e non aprono quindi l'adito al ricorso in via gerarchica di cui all'art. 270 della legge comunale, ma possono dar luogo soltanto al ricorso straordinario al Re a sensi dell'art. 12, n. 4, della legge 2 giugno 1889 sul Consiglio di Stato, oppure alla IV Sezione del Consiglio di Stato a termini dell'art. 24 della legge stessa (3).

508. Si è chiesto se siano estensibili agli appalti comunali le speciali concessioni che, riguardo ai contratti dello Stato,

(1) Consiglio di Stato, 14 gennaio 1897 (*Riv. amm.*, XLVIII, 274); 8 marzo 1898 (*ivi*, XLIX, 330); IV Sezione, 24 aprile 1903 (*Man. amm.*, 1903, 185; *Giust. amm.*, 1903, 166; *Cons. dei Com.*, 1903, 128; *Giurispr. italiana*, 1903, III, 163).

(2) Cons. di Stato, 5 novembre 1903 (*Man. amm.*, 1903, 466; *Cons. dei Comuni*, 1904, 15).

(3) Vedi i pareri citati nella nota n. 1.

tte alle associazioni cooperative dall'art. 4 della luglio 1889, n. 6216, quella in ispecie, secondo cui escindere dai pubblici incanti e possono stipularsi ne o trattativa privata contratti per appalti di lavori iazioni cooperative di produzione e lavoro legalstituite fra operai, purchè il lavoro non superi le nila e si tratti di appalti nei quali predomini il la mano d'opera. Ed il Consiglio di Stato, con giuriscostante, risolse la questione in senso negativo (1). , la legge 14 luglio 1889, che porta deroga alla legge abilità generale dello Stato, non fa punto menzione e comunale e provinciale; nè ad estendere la dispoll'art. 4 della legge stessa ai contratti di appalto ministrazioni comunali può giovare l'art. 166 della commentiamo, in quanto per tale articolo sono nente rese comuni ai contratti da stipularsi dalle razioni comunali le forme stabilite per i pubblici el regolamento sull'amministrazione del patrimonio o e sulla contabilità generale; e se per interpreta- della stessa disposizione può ritenersi che siano te applicabili ai contratti da stipularsi per le ammii comunali anche le forme, che dallo stesso regosono stabilite per le licitazioni e trattative private, non segue che eguali altresì per lo Stato e per istrazioni comunali siano le condizioni, alle quali luogo ai pubblici incanti o alla licitazione o trattata. E ciò trova conferma nell'art. 11 del regolagiugno 1898, n. 230, per l'esecuzione della legge nel quale il soggetto dell'art. 4 di questa legge è amente espresso colle parole « le amministrazioni provinciali dello Stato »; onde non è dubbio che izione dell'art. 4 della legge 11 luglio 1889 si rifeamente ai contratti delle amministrazioni dello Stato, aturale, e tale da non potere non essere presente te del legislatore, era la ipotesi di lavori da farsi

---

. di Stato, 12 luglio 1901 (*Foro it.*, 1902, III, 14; *Riv. amm.*, 4 novembre 1898 (*Man. amm.*, 1898, 450; *Mun. it.*, 1899, 43; , L, 173; 8 gennaio 1897 (*Man. amm.*, 1897, 32; *Giustizia* 7, 53; *Annali*, 1897, V, 50; *Riv. amm.*, XLVIII, 890).

da altre pubbliche amministrazioni. Ed a limitare la disposizione dell'art. 4 della legge precitata ai contratti da farsi dalle amministrazioni dello Stato potè per diverso rispetto influire tanto il concetto dell'autonomia delle amministrazioni locali, quanto quello della vigilanza e della tutela che per parte dello Stato deve essere sulla medesima esercitata, in quanto da un lato l'autonomia di tali amministrazioni potè consigliare che non dovessero essere toccate le leggi speciali da cui i loro contratti sono regolati, e dall'altra potè parere anche pericoloso sottrarle a quella vigilanza e tutela che dalle leggi stesse non senza causa è disposta.

509. E quale è la forma con cui si può procedere a licitazione privata? Risponde l'art. 113, capov. 2°, del Regolamento comunale 15 settembre 1899, disponendo che per la licitazione privata si osservano le forme dell'art. 100 del regolamento 4 maggio 1885 sulla contabilità generale (1).

---

(1) Art. 100. « Ha luogo la licitazione privata:

« *a*) quando, per mezzo di avvisi particolari, s'invitano a comparire in luogo, giorno ed ora determinata, per presentare le loro offerte, coloro che si presumono idonei per l'oggetto della licitazione;

« *b*) mediante l'invio, alle persone che si presumono idonee per l'oggetto della licitazione, di uno schema di atto in cui sia descritto l'oggetto dell'appalto e le condizioni generali e speciali, con invito di restituirlo munito della propria firma e colla indicazione del prezzo pel quale sarebbero disposte ad eseguire l'appalto.

« Nel primo caso gli invitati presentano le loro offerte a voce se la licitazione dev'essere verbale, o per iscritto se ad offerte segrete.

« Se altrimenti non sia stato indicato negli avvisi, l'autorità delegata, dopo invitati ancora i concorrenti a fare una nuova offerta a miglioramento di quella più vantaggiosa stata presentata, aggiudica l'impresa seduta stante, e quindi stipula il contratto col miglior offerente.

« Nel secondo caso, l'autorità che deve aggiudicare l'appalto, in un giorno ed ora da indicarsi alle persone state invitate a concorrere, procede in pubblica seduta all'apertura delle offerte ricevute, e delibera la provvista od il lavoro al migliore offerente, stendendo verbale di deliberamento, dal quale risultino le Ditte invitate a concorrere, le offerte ricevute e l'esito della licitazione.

« Tale verbale dovrà essere corredato anche di copia delle obbligazioni ricevute dalle Ditte concorrenti e non rimaste deliberatarie.

« Sono applicabili alle licitazioni private le norme sancite dagli art. 77, 79, 80, 81 e 94.

« Sono ammesse le offerte per procura, ma non quelle per persona da nominare ».

510. Per determinare il concetto della trattativa privata bisogna ricorrere anche al Regolamento di contabilità dello Stato, il quale nell'art. 101 dispone così: « Ha luogo la trattativa privata quando si tratta con una determinata persona ».

511. La differenza tra i due metodi è chiara. La licitazione privata consiste in una gara tra persone invitate, e nella quale non è libero a chiunque lo accorrere, come nei pubblici incanti. Nella trattativa privata ogni gara è esclusa. Quindi questa presenta minori garanzie di quella. Ed opportunamente perciò l'art. 113 del Regolamento 19 settembre 1899 soggiunge, nel suo capov. 3°, la disposizione: « La scelta della licitazione o trattativa privata deve essere determinata dall'importanza dell'oggetto, ovvero dalla natura del servizio cui si tratta di provvedere ». Tanto importa a nostro avviso che, per non lasciare senza alcuna sanzione questo precetto del Regolamento, debba essere il prefetto appunto quello che, nell'atto in cui dispensa dai pubblici incanti, determina altresì se il contratto si debba stringere mediante licitazione, oppure se mediante la trattativa privata.

512. Aggiungeremo brevi spiegazioni sul procedimento della licitazione privata, toccandone le questioni più ovvie e più importanti.

Deve, nelle licitazioni private, l'amministrazione stabilire un massimo od un minimo su cui si basa la licitazione? L'art. 100 non esige questa formalità, la quale non è punto indispensabile; ma se, ciò malgrado, l'amministrazione comunale, anche nel caso di licitazione privata, prepara la scheda, ed espressamente subordina l'accettazione delle offerte alla condizione che i ribassi raggiungano la cifra della scheda stessa, codesta condizione costituisce un vincolo ugualmente obbligatorio per entrambe le parti, nè alla amministrazione è più consentito aggiudicare l'appalto a patti meno favorevoli (1).

Del pari fu deciso che il sistema di stabilire nella scheda dell'amministrazione un *maximum* da non potersi oltrepassare, sebbene dalla legge non contemplato ed usato onde scher-

(1) Cons. di Stato, 7 febbraio 1890 (*Legge*, 1890, II, 140).

mirsi da offerte eccessive dettate da inesperienza o malafede, riesce affatto incompatibile nelle licitazioni private, nelle quali la scelta preliminare dei concorrenti elimina quel pericolo (1).

513. Alla licitazione privata possono accorrere solamente coloro i quali siano stati invitati. Ed è quindi pienamente legale la esclusione dalla licitazione di colui che non fu invitato a parteciparvi (2). Se però l'amministrazione creda nel suo interesse di ammettere alla licitazione anche i concorrenti non invitati, da cui furono ricevute offerte per iscritto, è pienamente libera di farlo (3).

514. È prescritto dall'articolo 100 che, dopo presentate le offerte, l'amministrazione debba invitare i concorrenti a migliorare le offerte fatte. E fu ritenuto essere irregolare il procedimento della licitazione se, seduta stante, non furono invitati i concorrenti a migliorare le offerte fatte (4).

515. L'art. 100 del Regolamento del 1885 sulla contabilità generale dello Stato richiama tra gli altri l'art. 81, il quale prescrive che non si possa procedere ad aggiudicazione se non si hanno offerte almeno di due concorrenti. E per quanto è a nostra notizia, la giurisprudenza non ammette eccezione a questo salutare principio. In tal caso l'amministrazione deve fare maggiori diligenze per invitare altre persone alla licitazione privata. Non trovandone, dovrà essere autorizzata a procedere al contratto mediante trattativa privata, oppure ad economia, ai termini dell'art. 42 del Regolamento di contabilità.

516. Scartata la procedura dell'asta, della licitazione e della trattativa privata, soccorre la figura del *servizio in economia*. Ma questo metodo economico venne espressamente, nel nuovo testo unico della legge, contemplato all'art. 173; e a tale articolo rinviamo il commento relativo.

---

(1) Cons. di Stato, 7 febbraio 1890 (*Ivi*).
(2) Cons. di Stato, 6 dicembre 1889 (*Man. amm.*, 1890, 127).
(3) Cons. di Stato, 3 giugno 1881 (*Ivi*, 1882, 47).
(4) Cons. di Stato, 12 gennaio 1883 e 7 febbraio 1890, o (*Ivi*, 1883 225, 1890, 175).

§ 3. — Procedimento per l'asta pubblica (1).

517. L'asta pubblica deve essere preceduta dalla pubblicazione dell'avviso: termine per tale pubblicazione: chi possa abbreviarlo. — 518. Se il termine possa essere prolungato. — 519. Come si computa il termine. — 520. Il giorno fissato per l'incanto e quello dell'aggiudicazione debbono essere feriali. — 521. Se l'avviso d'asta pubblicato possa essere revocato. — 522. Forma ed indicazioni indispensabili nell'avviso d'asta. — 523. Conseguenza della mancanza di esse. — 524. Le altre indicazioni, oltre quelle prescritte dal regolamento di contabilità, possono essere non necessarie. — 525. Errori materiali incorsi nell'avviso d'asta. — 526. Bollo sull'avviso d'asta. — 527. Modo da tenersi nella pubblicazione. — 528. Conseguenze della trasgressione delle regole relative al modo della pubblicazione: nullità relativa. — 529. Se possa la nullità elevarsi d'ufficio del Governo. — 530. Caso speciale dei contratti il cui valore eccede le L. 40.000. — 531. Apertura dell'asta: formalità relative. — 532. Chi presiede l'asta. — 533. Se possa il Consiglio comunale affidarne la presidenza a suo criterio: se il sindaco possa delegare persona di sua fiducia. — 534. Idoneità dei concorrenti: sue varie specie. — 535-536. Idoneità morale. — 537. Id. giuridica: incapacità assoluta e relativa: rinvio della prima: enumerazione dei casi della seconda. — 538. Art. 14 della legge esattoriale 29 giugno 1902. — 539. Art. 1457 del Codice civile. — 540. Quali sieno le *interposte persone*. — 541-542. Conseguenze della trasgressione dell'art. 1457 — Autorizzazione dei consiglieri a farsi offerenti. — 543. Se l'art. 1457 possa estendersi ad altri contratti. — 544. Idoneità tecnica. — 545. Forma del certificato da prodursi. — 546. *Quid* se manchi il certificato. — 547. Art. 79 del regolamento di contabilità dello Stato. — 548. Idoneità finanziaria dell'aspirante. — 549-550. In quali tesorerie deve farsi il deposito — Valori in cui deve farsi il deposito. — 551. Procedimento dell'asta: sguardo generale. — 552. Apertura dell'asta: caso del secondo incanto. — 553. Offerte. — 554. Offerte condizionate. — 555. Metodi dell'asta: candela vergine e schede segrete. — 556. Dilucidazioni sull'asta a candela vergine. — 557. Dilucidazioni sull'asta a schede segrete. — 558. Massimo e minimo delle schede dell'amministrazione. — 559. Doppia forma dell'asta a schede segrete. — 560. Gli accorrenti all'asta possono presentarsi di persona, o per procura, o per conto di terza persona da dichiarare. — 561. Verbale dell'asta. — 562. *Quid* se l'aggiudicatario si rifiuta di firmare il verbale. — 563. Quando l'aggiudicazione sia definitiva e quando sottoposta alla condizione dello esperimento del ventesimo: procedimento per tale esperimento. — 564. Pubblicazione del nuovo avviso: eccezione. — 565. *Quid* se manca tale *pubblicazione*. — 566. Termine per il miglioramento del ventesimo. — 567. Modo di computarlo. — 568. Presentazione dell'offerta del ventesimo. — 569. Conseguenze della presentazione delle nuove offerte. — 570. *Quid* se manchi l'esperimento del ventesimo. — 571. L'aggiudicazione definitiva. — 572. *Quid* se l'aggiudicatario sia renitente. — 573. Asta dichiarata deserta. — 574. Quando l'asta deve dichiararsi deserta. — 575. Offerte tardive. — 576. Asta deserta non seguita da alcuna offerta. — 577. Deserzione del 1° e 2° incanto. — 578-579. Brogli e corruzioni avvenuti durante l'asta.

517. Questa materia non è punto regolata dalla legge comunale e provinciale, nè dai regolamenti ad essa relativi, ma bisogna cercarne le norme nella legge di contabilità generale

(1) Vedi, su questo argomento: FERRERI, *L'asta pubblica nei contratti dei Comuni* (Commento al 1° alinea dell'art. 166 della legge comunale provinciale), Torino, Bocca, 1901).

dello Stato, e soprattutto nel relativo regolamento 4 maggio 1885, n. 3074.

Quindi, a termini dell'art. 73 del detto regolamento, deve precedere la pubblicazione dell'avviso d'asta. L'avviso d'asta si pubblica almeno 15 giorni prima di quello fissato per l'incanto, a termini dell'art. 74 del citato regolamento (1). Questo termine nella contabilità dello Stato può essere abbreviato fino a 5 giorni con decreto del ministro competente. Ma nella contabilità comunale, a chi spetta la facoltà di ordinare tale abbreviazione? Pare che l'antica giurisprudenza riconoscesse tale facoltà anche nella Giunta, ma la più recente giurisprudenza la limita al solo Consiglio comunale (2), tranne i casi di urgenza in cui questo può essere sostituito dalla Giunta, salvo la ratifica. Certamente però questa facoltà non potrebbe giammai ritenersi attribuita al sindaco (3). La deliberazione consigliare, con la quale si stabiliscono i termini abbreviati a 5 giorni per un'asta pubblica ritenuta urgente, è immediatamente esecutoria quantunque materialmente siasi omessa la dichiarazione relativa all' esecutorietà immediata: tale dichiarazione si ritiene virtualmente compresa nella natura della deliberazione (4).

518. Il termine dei 15 giorni costituisce un limite minimo, non già un periodo tassativamente designato. Quindi se la inosservanza di questo termine, quando sia congiunta a ragioni di danno per l'Amministrazione comunale, giustifica l' annullamento degli atti d'asta relativi (5), non sarebbe però motivo di nullità il prolungamento dei termini dell'avviso: tale prolungamento può essere ordinato anche dopo

---

(1) Art. 74. « L'avviso d'asta si pubblica almeno quindici giorni prima del giorno fissato per l'incanto e di quello per la successiva aggiudicazione. Tanto l'uno quanto l'altro giorno dovranno essere feriali.

« È in facoltà del ministro competente di ridurre questo termine fino a cinque giorni, quando l'interesse del servizio lo richiegga.

« Le ragioni della riduzione debbono essere indicate nel decreto di approvazione del contratto ».

(2) Cons. di Stato, pareri 25 luglio 1885, 16 aprile 1886, 27 settembre 1889 (*Man. degli amm.*, 1884, 365; 1886, 300; 1889, 363).

(3) Cons. di Stato, 30 marzo 1883 (*Ivi*, 1883, 191).

(4) Cons. di Stato, 27 settembre 1889 (*Ivi*, 1889, 363).

(5) Cons. di Stato, 3 febbraio 1899 (*Man. amm.*, 1899, 92).

pubblicato l'avviso, ma deve essere emanato un secondo avviso nei modi di legge (1).

519. Come si computa il termine dei quindici giorni? È giurisprudenza costante che i 15 giorni tra la pubblicazione del manifesto e quello dell'incanto devono essere *liberi* (2). E questo principio vale anche pel computo del termine stabilito per il miglioramento del ventesimo, che ha luogo dopo il primo incanto (3).

520. Il riferito art. 74 prescrive che tanto il giorno fissato per gli incanti, quanto quello della successiva aggiudicazione, debbono essere giorni feriali. E fu deciso, in omaggio a tale così preciso ed assoluto precetto, che costituisca cagione di nullità degli incanti se questi si siano tenuti in giorno di domenica (4).

521. E qui torna opportuno, prima di passar oltre, osservare che la pubblicazione degli avvisi per gli incanti non genera diritti nei terzi, nè crea vincolo per l'Amministrazione comunale, che perciò può sempre rivocarli prima del giorno indetto per l'aggiudicazione (5).

522. Qual è la forma dell'avviso d'asta e quali sono le indicazioni che esso deve contenere? A ciò risponde l'art. 75 del ripetuto Regolamento di contabilità generale dello Stato (6).

---

(1) Cons. di Stato, 9 luglio 1886 (*Man. degli amm.*, 1886, 378).

(2) Id. id., 3 febbraio 1899 (*Man. amm.*, 1899, 92).

(3) Vedi i pareri del Cons. di Stato riportati nel *Man. degli amm.*, 1888, 136 e 349, e 1889, 236.

(4) Cons. di Stato, 4 giugno 1886, 18 agosto 1887, 11 maggio 1888 (*Man. degli amm.*, 1886, 333; 1888, 173 e 349).

(5) Cons. di Stato, 17 aprile 1885 (*Ivi*, 1885, 269).

(6) Art. 75. « L'avviso d'asta deve indicare:

1° l'autorità che presiede all'incanto, il luogo, il giorno e l'ora in cui deve seguire;

2° l'oggetto dell'asta;

3° la qualità, ed, ove d'uopo, i prezzi parziali o totali, secondo la natura dell'oggetto;

4° il termine prefisso al loro compimento se trattasi di lavori, il tempo e luogo della consegna per le forniture e quelli del pagamento per le vendite e per gli affitti;

Gli estremi indicati in detto articolo sono tutti tassativi. Sono perciò nulli gli atti d'incanto quando nell'avviso d'asta sieno inserite disposizioni contrarie a quelle prescritte dal citato art. 75 del Regolamento di contabilità (1). E del pari è nullo l'incanto se, con violazione delle disposizioni degli art. 36, 90 e 100 del detto Regolamento, sia stato inserito nell'avviso d'asta il minimo od il massimo della scheda segreta della Giunta (2).

523. Dal principio che le indicazioni prescritte nell'avviso d'asta sono tassative, scende anche la conseguenza che la loro mancanza importa nullità (3). Fu quindi deciso esser nullo l'incanto se fu omessa nell'avviso l'indicazione del luogo ove l'incanto dovrà essere tenuto, oppure quella dell'ora per esso stabilita (4). Sono parimenti nulli gli atti dell'asta quando nei relativi avvisi siasi omessa l'indicazione dei documenti che debbono essere presentati dai concorrenti per essere ammessi agl'incanti (5). Così pure sarebbe nullo l'avviso d'asta per una vendita qualora non contenesse l'indicazione del tempo e del luogo per il pagamento della cosa venduta (6).

524. Oltre agli estremi indicati nell'art. 75, nessun'altra indicazione può dirsi necessaria alla validità dell'avviso d'asta. Fu quindi giustamente deciso non esser necessario che i divieti della legge siano esplicitamente riferiti negli avvisi di incanto relativi ai beni comunali (7).

5° gli uffizi presso i quali si può avere cognizione delle condizioni d'appalto;

6° i documenti comprovanti l'idoneità o le altre condizioni da giustificare per poter essere ammessi all'asta;

7° il modo con cui seguirà l'asta;

8° il deposito da farsi dagli aspiranti all'asta e le tesorerie nelle quali sarà ricevuto;

9° se l'aggiudicazione sia definitiva a unico incanto, oppure soggetta ad offerte di ribasso o di aumento, che non potranno essere inferiori al ventesimo del prezzo di aggiudicazione ».

(1) Cons. di Stato, 27 settembre 1889 (*Man. degli amm.*, 1889, 363).
(2) Id. id., 28 maggio 1886 (*Ivi*, 1886, 317).
(3) Id. id., 7 marzo 1896 (*Riv. amm.*, XLVII, 773).
(4) Id. id., 4 giugno 1886 (*Ivi*, XXXVII, 333).
(5) Id. id., 16 maggio 1886 (*Ivi*, XXXVII, 189).
(6) Id. id., 18 maggio 1883 (*Ivi*, XXXIV, 253).
(7) Cass. Roma, 22 maggio 1876 (*Legge*, 1876, II, 303).

525. Può nell'avviso d'asta incorrere un errore materiale ed in tal caso è necessario ripararlo mercè la pubblicazione di un secondo avviso. Accadde una volta che la Giunta, nella redazione dell'avviso d'asta, indicò in esso, in cifra maggiore di quella che era realmente, la base dell'incanto. E per ovviare a ciò pensò di correggerlo diminuendo in proporzione le maggiori offerte ottenute sulle nuove indicazioni. Ma il Consiglio di Stato avvisò tale sistema non essere legale (1), ed occorrere invece la pubblicazione di altro manifesto.

526. Tanto gli originali degli avvisi d'asta, quanto i loro duplicati devono essere muniti del bollo di L. 0,50, senza riguardo alla dimensione della carta (art. 20, n. 12, legge 4 luglio 1897, n. 414, sulle tasse di bollo), sicchè si può far uso o di carta bollata o di carta libera apponendovi in quest'ultimo caso una marca da bollo dell'indicato valore. Essi non sono però soggetti ad altra tassa suppletiva quando venissero inserti come allegati in un atto contrattuale o presentati in giudizio o all'ufficio di registro (2). Dovranno invece in questi casi essere soggetti al bollo di una lira gli avvisi d'asta che, a termini dell'art. 2 della legge sul bollo, sono in origine stati estesi su carta libera.

527. L'avviso d'asta deve essere pubblicato; e la forma e il mezzo della pubblicazione sono indicati nell'art. 76 del Regolamento di contabilità generale dello Stato (3).

---

(1) Cons. di Stato, 5 luglio 1889 (*Man. degli amm.*, 1890, 47).

(2) Nota del Ministero delle finanze, 3 febbraio 1875 (*Man. degli amm.*, 1875, 133), e Decisione ministeriale del 1890 (*Ivi*, 1890, 175).

(3) Art. 76. « Gli avvisi d'asta sono pubblicati nei Comuni dove esistono gli effetti mobili o gli stabili da vendere o da affittare, ed in quelli dove debbono farsi le forniture, i trasporti ed i lavori.

« Quando il valore dei contratti raggiunga la somma di L. 8000, gli avvisi debbono inserirsi almeno 15 giorni prima di quello fissato per l'incanto nel Bollettino ufficiale della Provincia in cui avrà luogo l'asta, salvo le abbreviazioni di cui all'art. 74.

« Quando il valore dei contratti raggiunga L. 40,000, gli avvisi devono inoltre inserirsi almeno 16 giorni prima del giorno fissato per l'incanto nella *Gazzetta ufficiale del Regno*, salvo le abbreviazioni di cui sopra; e devono del pari essere pubblicati nelle città principali del Regno e nei Comuni

528. Grave questione è quella di determinare quali sieno le conseguenze della trasgressione dell'art. 76, ossia della incompleta pubblicità data allo avviso d'asta. Innumerevoli decisioni e pareri sanciscono essere gl'incanti viziati di nullità quando gli avvisi d'asta non siano stati inserti, o siano stati inserti tardivamente, nella *Gazzetta Ufficiale* o nel foglio degli annunzi legali, secondo i casi previsti dalla legge; nè si può sostenere l'incanto affermando salvo l'interesse della Amministrazione solo perchè l'aggiudicazione sia riuscita soddisfacente, in quanto, ignorandosi quali migliori risultati avrebbe potuto dare la gara colle volute pubblicità, non può escludersi la possibilità di un esito ancor migliore (1). Egli è vero che l'art. 76 del Regolamento prescrive che le pubblicazioni sono necessarie per la *regolarità dei contratti*, e non aggiunge che esse debbano essere eseguite sotto pena di nullità. Ma non è men vero che tali pubblicazioni sono di supremo interesse, e costituiscono anzi il vantaggio sostanziale che l'asta pubblica assicura al Comune contraente. La loro mancanza adunque vizia l'asta pubblica nella sua essenza, e quindi è sempre in facoltà dell'Amministrazione comunale di annullare l'asta, quando sia stata omessa una delle stabilite forme di pubblicità (2).

Abbiamo detto che ciò è *in facoltà dell'Amministrazione comunale*, e non del privato contraente col Comune. E difatti è massima di giurisprudenza, sancita anche dal Codice di procedura civile (art. 57), che la violazione o l'omessione delle

---

vicini al luogo dove esistono i mobili o gli immobili da vendere o da affittare, ovvero dove si devono eseguire i lavori, i trasporti o le forniture.

« Le pubblicazioni ed inserzioni suddette sono necessarie per la regolarità dei contratti.

« Quando l'Amministrazione lo giudichi necessario, le pubblicazioni possono anche essere fatte in luoghi oltre i suddetti.

« La pubblicazione ed affissione degli avvisi d'asta si fa alla porta dell'ufficio nel quale devono tenersi gli incanti, e negli altri luoghi destinati alla affissione degli atti pubblici.

« Qualunque autorità locale, venendo richiesta, è obbligata di far eseguire gratuitamente la pubblicazione o l'affissione summentovate.

« I certificati dell'eseguita pubblicazione ed affissione debbono trovarsi in mano dell'ufficiale che presiede all'asta, allorchè questa vien dichiarata aperta ».

(1) Cons. di Stato, IV Sezione, 2 marzo 1894 (*Riv. amm.*, XLV, 236).

(2) Id. id., 17 agosto 1891 (*Legge*, 1892, I, 464).

formalità dalla legge stabilite nell'interesse di una delle parti non può essere opposta dall'altra. Queste pubblicazioni ed inserzioni sono poste nell'interesse dell'Amministrazione appaltante: epperciò la mancanza di esse non può essere opposta dai terzi, nè da chi risultò aggiudicatario (1). Lo stesso deve dirsi anche (e lo diciamo ora per non ripeterlo poi in appresso) della violazione delle formalità stabilite dal Regolamento per assicurarsi della idoneità dei concorrenti (2); della mancanza di preventiva deliberazione del Consiglio comunale per gli incanti indetti dal sindaco (3), e di altre simili inosservanze di formalità.

529. Può la nullità essere elevata d'ufficio dal Governo? Certamente; poichè il Governo la eleva nell'interesse del Comune e come tutore del medesimo; ben potendo gli amministratori, d'accordo coi contraenti, trascurare, per l'interesse di questi, l'interesse comunale. E perciò il regolamento comunale 19 settembre 1899, all'articolo 113, vuole che il prefetto apponga il suo *visto* agli atti d'incanto. Quando però dagli atti stessi non solo risulti esclusa qualsiasi idea di frode, ma sia anche provato che l'interesse del Comune appaltante fu soddisfatto, essendosi ottenuto l'intervento di molti concorrenti, l'animazione della gara, e un conveniente prezzo di appalto, fu giustamente ritenuto potersi il Governo dispensare dall'esercitare tale sua facoltà di annullamento d'ufficio, non ostante che sia incorsa qualche violazione dell'articolo 76 del Regolamento di contabilità (4).

530. E vogliamo qui riferire un caso presentatosi nella pratica. L'art. 76 vuole la pubblicazione dell'avviso d'asta nelle principali città del Regno quando il valore dei contratti ecceda le L. 40,000. Ma dalla mancanza di questa pubblicazione fu ritenuto non derivare necessariamente la irregolarità del contratto, poichè il regolamento non dice quali sieno queste

---

(1) Cons. di Stato, 13 aprile 1883 (*Man. degli amm.*, 1883, 253).
(2) Id. id., 2 aprile 1886 (*Ivi*, 1886, 286).
(3) Id. id., 16 aprile 1886 (*Ivi*, 1886, 300).
(4) Id. id., 16 marzo 1889 (*Ivi*, 1890, 143).

principali città del Regno, nè prescrive che la pubblicazione debba farsi in tutte queste città (1).

531. Pubblicato l'avviso, nel giorno da esso fissato viene aperta l'asta. E per l'art. 76 del Regolamento, combinato con l'art. 93, non può aprirsi alcuna asta se l'ufficiale che deve presiederla non possiede i certificati delle eseguite pubblicazioni (2).

L'asta deve essere aperta nel luogo e nell'ora fissata: nè questa ora può essere anticipata, perchè ciò costituirebbe una sorpresa per gli accorrenti, che potrebbe esser causa di tenere assai basso il prezzo dell'aggiudicazione. Può l'apertura dell'asta essere differita o protratta dopo l'ora fissata (3). Ciò è giusto, abbisognando un certo tempo per la costituzione dell'ufficio e le altre formalità; nè può danneggiare in alcun modo gl'interessi del Comune.

532. Chi è che deve presiedere l'asta? Nei contratti dello Stato è l'ufficiale delegato dal ministro. Ma pei contratti del Comune non troviamo alcuna precisa disposizione. Però deve osservarsi che per l'art. 131, n. 12, della legge comunale il sindaco *assiste* agli incanti occorrenti nell'interesse del Comune. Or, con la locuzione *assiste agli incanti* la legge non ha voluto certamente altro che dare al sindaco l'attribuzione di presiedere l'asta. Ed in caso di assenza od impedimento del sindaco la presiederà l'assessore da lui delegato, oppure l'assessore anziano. E ciò si conferma anche osservando che per l'art. 105 del Regolamento di contabilità generale è lo stesso ufficiale che presiede l'asta quello che deve stipulare il contratto. Or, nell'Amministrazione comunale, colui che deve stipulare il contratto è il sindaco, a termini dell'art. 149, n. 5,

---

(1) Cons. di Stato, 5 marzo 1879, riportato nella Circolare del Ministero dei lavori pubblici, 14 aprile 1879. Che però la prescrizione dell'art. 76 del Regolamento generale di contabilità — per cui, quando il valore dei contratti pei quali è indetta l'asta raggiunge la somma di L. 8000, gli avvisi d'asta debbono essere inseriti nel Bollettino ufficiale della Provincia almeno 15 giorni prima di quello fissato per l'incanto — sia di ordine pubblico e la sua inosservanza importi nullità degli atti d'asta, fu deciso dalla IV Sezione, 1° maggio 1896 (*Riv. amm.*, XLVII, 472).

(2) Cons. di Stato, 20 settembre 1889 (*Legge*, 1890, I, 716).

(3) Id. id., 18 giugno 1886 (*Man. amm.*, 1886, 333).

della legge comunale; e perciò anche per questo argomento si conclude che è il sindaco appunto colui che deve presiedere l'asta (1).

533. Può il Consiglio comunale autorizzare alcuno dei funzionari dell'amministrazione comunale, o altre persone estranee, a presiedere l'asta invece del sindaco? Certamente no (2). Se questa è attribuzione che la legge conferisce al sindaco, non può certamente essere dal Consiglio affidata ad altri. Neppure potrebbe il sindaco delegare in sua vece un suo procuratore, spettando per legge le sue funzioni, nel caso di assenza, allo assessore delegato, oppure all'assessore anziano.

534. Aperta l'asta, il primo esame verte sulla idoneità dei concorrenti. E questa può essere considerata da vari punti di vista: e cioè sotto l'aspetto morale, acciò sieno persone oneste: sotto l'aspetto giuridico, acciò non riesca aggiudicatario una persona incapace: sotto l'aspetto tecnico, acciò sieno persone idonee alla natura dell'opera richiesta: e sotto l'aspetto finanziario, acciò sieno persone solvibili e capaci di mantenere gl'impegni derivanti dall'aggiudicazione.

Varie disposizioni del regolamento stanno ad assicurare l'accertamento di questa quadruplice forma d'idoneità, e così le svolgeremo partitamente, secondo l'ordine dell'enumerazione data innanzi.

535. Bisogna assicurare la moralità dei concorrenti, acciò il Comune non scenda a contrattare con persone capaci di

---

(1) Così il Consiglio di Stato ritenne, con parere dell'8 gennaio 1892 (*Riv. amm.*, XLIV, 390), che per il disposto dell'art. 131, n. 12, della legge comunale e provinciale, spetta al solo sindaco la facoltà ed il dovere di assistere agli incanti comunali, e sono quindi nulli gli incanti che, invece del sindaco, siano stati presieduti dalla Giunta municipale, giacchè dalla persona che presiede all'asta, dal modo di presiedere e dalle deliberazioni che talvolta occorre di adottare dipende spesso il risultato dell'asta; — e con parere del 17 agosto 1899 (*Man. amm.*, 1899, 431) che non è valido motivo di illegalità degli atti d'asta quello addotto che l'asta stessa sia stata presieduta dall'assessore anzichè dal sindaco, quando risulta dallo stesso verbale d'incanto che l'assessore stesso era stato espressamente delegato a procedere a tale operazione.

(2) Cons. di Stato, 17 giugno 1885 (*Man. amm.*, 1885, 319).

ingannarlo. A ciò provvede l'art. 79 del Regolamento di contabilità dello Stato, il quale esclude dal fare offerte, *per tutti i contratti*, le persone, che nell'eseguire altre imprese si sieno rese colpevoli di negligenza o di mala fede, tanto verso la Amministrazione pubblica, quanto verso i privati.

Ma questa incompatibilità ha luogo solamente rapporto ai Comuni, verso i quali il concorrente all'asta siasi reso in precedenti contratti colpevole di negligenza o di mala fede, oppure lo colpisce di incapacità a contrattare con tutti i Comuni del Regno? Noi siamo per questa seconda e più severa opinione; ed in essa ci conferma la disposizione del capoverso dell'art. 79 sopra citato, il quale suona così: « L'esclusione (dall'asta) dovrà risultare da un atto del Ministero da cui dipende il servizio pel quale è avvenuto il fatto suaccennato e che sarà comunicato anche agli altri Ministeri ». Se dunque nella contabilità dello Stato chi male si comporta contrattando con un Ministero è escluso dagl'incanti banditi da ogni altro dei Ministeri, deve arguirsi che chi male adempie gli obblighi contrattuali verso un Comune, sia incapace di accorrere agli incanti banditi da qualunque altro Comune dello Stato: ciò che è ben logico, perchè trattasi d'incapacità inerente alla persona del contraente, e non relativa al fatto speciale del contratto.

536. L'uso della facoltà, che spetta a chi presiede gl'incanti, di escludere dal fare offerte le persone che nell'eseguire altre imprese siansi rese colpevoli di negligenza o mala fede, o che, per mancanza di altro dei requisiti d'idoneità innanzi indicati, si ritengono inidonee all'adempimento dei relativi contratti, involvendo una induzione in cui predomina l'apprezzamento discrezionale, non è perciò soggetto a censura innanzi all'autorità giudiziaria (1).

537. L'incapacità giuridica è assoluta e relativa. È assoluta quella che dipende dalla mancanza della capacità giuridica di obbligarsi. E questa è determinata dal Codice civile, nè perciò intendiamo di fermarci punto su questo argomento.

---

(1) App. Firenze, 19 novembre 1877 (*Man. amm.*, 1878, 29).

L'incapacità relativa è determinata da disposizioni speciali. Citeremo ad esempio l'art. 273, capov. 2°, della legge comunale, l'art. 14 della legge esattoriale 29 giugno 1902 sulla riscossione delle imposte dirette, nonchè l'art. 1457 del Codice civile.

L'art. 273, capoverso 2°, della legge comunale è così concepito: « Si asterranno pure [i consiglieri, gli assessori, i deputati provinciali e i membri della Giunta provinciale amministrativa] dal prendere parte direttamente od indirettamente in servizi, esazioni di diritti, somministranze od appalti di opere nell'interesse dei corpi soggetti alla loro amministrazione, vigilanza o tutela ».

L'art. 14 della legge 29 giugno 1902 applica questo principio generale al caso degli appalti di esattorie. Pel n. 4 di quell'articolo non possono essere esattori i consiglieri e gli impiegati della Provincia, del Comune, del consorzio nel quale funziona la esattoria o col quale essa ha relazioni permanenti, anche se scaduti d'ufficio, quando, avendo avuto parte nell'amministrazione, non ne abbiano reso i conti. E il successivo art. 15 stabilisce che, scoprendosi la preesistenza o verificandosi la sopravvenienza, durante l'esattoria, di alcuno dei casi dell'art. 14, il prefetto, sentita la Deputazione provinciale, sopra istanza dei Comuni interessati, o anche d'ufficio, con ordinanza motivata provvede al servizio della esattoria, a norma della legge esattoriale, a carico dell'esattore per mezzo di speciale sostituto, e promuove, ove occorra, la rescissione del contratto innanzi all'autorità giudiziaria.

Da ultimo l'articolo 1457 del Codice civile dispone che gli amministratori dei beni comunali non possono acquistare nemmeno all'asta pubblica, sotto pena di nullità del contratto, nè direttamente nè per interposte persone, i beni dello stesso, salvo che per particolari circostanze, nell'atto che permette la vendita, siano autorizzati a concorrere agl'incanti.

Rimandando, per ciò che riguarda la riferita disposizione dell'art. 273, al relativo commento, qui ci limiteremo a poche osservazioni sull'art. 14 della legge esattoriale e sull'art. 1457 del Codice civile.

538. L'art. 14 della legge esattoriale, posto in relazione con le disposizioni dell'articolo 25 della legge comunale e

provinciale del 1865, rappresentava una disposizione di grandissima importanza; ma, posto a raffronto con l'art. 23 della nuova legge, pel quale sono ineleggibili tutti coloro i quali direttamente o indirettamente hanno parte in servizi, esazioni di diritti, somministrazioni od appalti nell'interesse del Comune, perde gran parte del suo valore. Quindi il consigliere che assuma un appalto comunale, divenuto ineleggibile, deve essere dichiarato decaduto. Epperciò ci pare che giustamente sia stato osservato che « se l'incompatibilità stabilita dalla legge venne rimossa, mediante dichiarazione di nullità dell'elezione oppure di decadenza dell'eletto, il contratto di esattoria resta valido, nè vi è più ragione di annullarlo; ed opportunamente perciò l'art. 15 della legge esattoriale adopera la frase che il prefetto *ne promuove la rescissione*, il che importa che esso non sia nullo di pieno diritto (1).

539. Veniamo ora all'esame dell'art. 1457 del Codice civile. Esso riguarda gli amministratori dei beni dei Comuni; or, sotto tale titolo volle il legislatore riferirsi ai membri della Giunta, oppure ai consiglieri comunali? Evidentemente a tutti i consiglieri, ed in tal senso sta la giurisprudenza, come avremo occasione di mostrare più oltre.

540. I consiglieri non possono prender parte agli incanti per la vendita dei beni comunali nè direttamente, nè per interposte persone. Che cosa significa *interposte persone?* È opinione di molti che per esplicare il concetto del legislatore possa ricorrersi alla disposizione dell'art. 773 del Codice civile, il quale nel suo capoverso si esprime così: « Sono riputate interposte persone il padre, la madre, i discendenti e il coniuge della persona incapace ». Però, si badi che l'art. 773 dice *sono riputate*, locchè non pregiudica punto la dimostrazione che si possa fare, caso per caso, che un individuo che non sia nè parente nè affine del consigliere, agisca per conto di costui, presentandosi all'asta. È perciò da ritenersi che la presunzione, stabilita dall'art. 773 del Codice civile pel testamento, non possa regolare altri casi, nei quali la legge, adoperando quella

(1) MAZZOCCOLO, op. cit., 505.

ocuzione, non abbia mostrato di voler stabilire una presunzione simile. Il Consiglio di Stato per ben due volte ebbe a risolvere la quistione. La prima volta trattavasi dei figli minorenni di un consigliere comunale, i quali avevano preso parte all'atto di vendita dei beni di un Comune; la seconda volta trattavasi della moglie di un assessore comunale, la quale era riuscita aggiudicataria di beni di un Comune venduti all'asta pubblica. Ed in entrambi i casi il Consiglio di Stato opinò essere valida l'aggiudicazione, non potendosi la disposizione dell'art. 773 del Codice civile estendere oltre il caso da esso previsto (1).

541. Gl'incanti per la vendita dei beni comunali, in cui rimanga aggiudicatario (senza la preventiva autorizzazione) un consigliere, sono per se stessi nulli di nullità radicale ed assoluta, non sanabile per posteriore approvazione del contratto da parte della rappresentanza comunale. Questa è giurisprudenza oggimai assodata (2).

Se però nelle gare di asta per vendita di beni comunali concorrono ad offrire consiglieri comunali, questa circostanza non vale ad annullare il risultato dell'asta, nella quale rimasero acquirenti non i consiglieri, ma altre persone, per le quali non esista veruna causa d'incapacità (3).

542. I consiglieri e gli assessori possono farsi offerenti all'asta pubblica indetta per la vendita di beni comunali quando ne abbiano ottenuta l'autorizzazione nell'atto stesso che permette la vendita. Quindi, essi debbono essere autorizzati dalla Giunta provinciale amministrativa, la cui autorizzazione è

---

(1) Cons. di Stato, 25 novembre 1882 e 16 marzo 1886 (*Manuale degli amm.*, 1883, 109, e 1886, 232).

(2) Consulta, tra i moltissimi, i pareri del Cons. di Stato 20 novembre 1874, 10 marzo 1880, 24 settembre 1881 (*Man. degli amm.*, 1874, 380; 1880, 153; 1882, 9). La Corte di cassazione di Torino, con sentenza del 10 maggio 1904 (*Boll. delle Opere pie*, 1904, 651), ritenne che il divieto gli amministratori del Comune di rendersi compratori si estende anche quegli amministratori che erano tali quando fu deliberata la vendita, ma avevano cessato di esserlo quando riuscirono deliberatari, potendo la votazione essere stata determinata dal pensiero di divenire compratori.

(3) Cons. di Stato, 17 agosto 1872 (*Ivi*, 1872, 318).

necessaria per ogni atto di alienazione di beni comunali. Ma la distinzione volutasi fare nel senso che la Giunta provinciale amministrativa possa dare l'autorizzazione quando si tratti di asta pubblica, e debba negarla quando si tratti di licitazione o trattativa privata (1), è a dirsi arbitraria.

Deliberata dal Consiglio comunale la vendita di un tratto di terreno con autorizzazione a tutti i consiglieri di concorrere all'incanto, ed ottenuta l'approvazione dell'autorità tutoria, è valida l'aggiudicazione fatta a favore di un assessore, anche se questi abbia preso parte alla deliberazione con cui la Giunta municipale ebbe a fissare le condizioni dell'asta (2).

543. L'art. 1457 parla esclusivamente dei contratti di *vendita* di beni comunali. Si è detto che, essendo questa una disposizione proibitiva, non può estendersi la sua portata ad altri contratti, come ad esempio a quello di locazione (3), oppure di enfiteusi, quantunque possano avere per oggetto beni comunali. Noi siamo di contrario avviso per la nota regola: *ubi eadem ratio ibi idem jus.*

544. Sotto il rapporto dell'idoneità tecnica sono da osservarsi le condizioni dell'art. 77 del Regolamento di contabilità dello Stato (4).

Secondo quell'articolo l'idoneità degli aspiranti all'asta si prova mediante un certificato del prefetto o del sotto-prefetto attestante la perizia e la pratica dello aspirante stesso nei lavori pei quali l'asta è aperta. — Varie questioni si presentano nell'applicazione di questo articolo. Ed, anzitutto, a questo

---

(1) Cons. di Stato, 7 novembre 1902 (*Boll. delle Opere pie*, 1903, 200).
(2) Id. id., 2 febbraio 1883 (*Ivi*, 1883, 268).
(3) Id. id., 8 giugno 1883 (*Ivi*, 1883, 332).
(4) Art. 77. « Quando trattasi di lavori d'arte o di nuove costruzioni, l'aspirante deve giustificare la sua idoneità con la presentazione di un attestato, rilasciato dal prefetto o sotto-prefetto infra sei mesi anteriori alla data in cui è tenuta l'asta, e che assicuri di aver l'aspirante dato prove di perizia e di sufficiente pratica nell'eseguimento, o nella direzione di altri consimili contratti d'appalto di lavori pubblici o privati. Quando l'aspirante non possa provare tale sua idoneità, e presenti in vece sua una persona che riunisca le condizioni suespresse, e alla quale egli si obblighi di affidare l'esecuzione delle opere, l'Amministrazione può ammetterlo all'incanto ».

attestato si può supplire con certificato equipollente, o si può rescinderne del tutto, quando consti al Comune per propria cognizione della idoneità dell'aspirante? Essendo questa una cautela stabilita ad impedire che l'aggiudicazione abbia luogo con discapito del Comune, e che avvengano colpevoli collusioni tra chi presiede all'asta e l'aggiudicatario, crediamo che il certificato d'idoneità richiesto dall'art. 77 non possa essere sostituito da veruna forma di equipollente. E la giurisprudenza predominante è del nostro parere (1).

545. Nel disporre che l'aspirante deve giustificare la sua idoneità mediante la presentazione di un attestato, l'art. 77 del Regolamento di contabilità non determina con ciò una forma tassativa del certificato stesso, ma indica solo che il suo contenuto deve esser tale da poter dare valore ad un giudizio morale sulla attitudine dell'aspirante a disimpegnare il lavoro pel quale l'asta è bandita (2).

---

(1) Cons. di Stato, 21 agosto 1889 (*Legge*, 1890, II, 201); 25 maggio 1888 e 6 luglio 1888 (*Man. amm.*, 1889, 106 e 124).

In particolare, la IV Sezione del Consiglio di Stato, 30 giugno 1899 (*Riv. amm.*, L, 820), decise che rettamente viene dichiarata inaccettabile l'offerta fatta in un incanto per appalto di lavori pubblici allorquando l'offerente non abbia contemporaneamente presentati tutti i documenti richiesti dal regolamento per attestare la propria idoneità; che al difetto di tali documenti il funzionario che presiede l'asta non può supplire coi propri criteri soggettivi e con informazioni personali che egli possa ricavare da elementi diversi da quelli a lui esibiti nelle operazioni dell'incanto; che non vale a convalidare la mancata presentazione dei documenti l'addurre che lo stesso offerente venne già ammesso ad offrire nel precedente esperimento d'asta riguardante lo stesso appalto.

Per contro il Consiglio di Stato opinò, coi pareri del 7 aprile 1892 (*Riv. amm.*, XLIII, 573) e 17 agosto 1899 (*Man. amm.*, 1899, 431), che la condizione imposta ai concorrenti alle pubbliche aste di comprovare la loro idoneità a bene eseguire le opere che si vogliono appaltare, essendo stata imposta dal Regolamento generale di contabilità nel solo interesse dell'Amministrazione, quando questa abbia per altro mezzo la prova che tale requisito esiste, è in diritto di accettare l'offerta, trattandosi di disposizione non prescritta a pena di nullità; — e con parere del 4 aprile 1897 (*Riv. amm.*, XLVIII, 631) che la mancanza del certificato di idoneità per adire all'asta pubblica non importa la nullità assoluta degli atti d'incanto, quando consti altrimenti della capacità dei concorrenti e questi abbiano realmente i requisiti necessari, specialmente se l'offerta ottenuta torni vantaggiosa pel Comune.

(2) Cons. di Stato, 30 settembre 1891 (*Legge*, 1891, I, 681).

Parimenti, il sindaco che presiede all'incanto non è tenuto, prima di ammettere alla gara uno dei concorrenti, a procedere ad un esame dell'attestato d'idoneità, nè ad entrare nel merito del medesimo, ma deve limitarsi a verificarne la regolarità, in quanto si conforma agli estremi dati dall'art. 77 (1).

546. Quando riesca aggiudicatario uno dei concorrenti, il quale non abbia prodotto il certificato d'idoneità, l'aggiudicazione è nulla (2). Ma questa nullità non può essere opposta nel proprio personale interesse dall'aggiudicatario: può essere opposta solamente dall'Amministrazione comunale, essendo posta nell'interesse di questa, per tutelare la buona esecuzione dei lavori.

Questa è giurisprudenza costante, ispirata ai più rigorosi principî del diritto comune (3).

547. Affine all'argomento della idoneità tecnica è la disposizione dell'art. 79 del Regolamento di contabilità generale, conforme all'art. 6 della legge di contabilità del 17 febbraio 1884, n. 2016, il quale articolo è applicabile anch'esso ai contratti dei Comuni. Quando, nelle condizioni dei contratti che durano più anni, si debba stabilire che il fornitore tenga sempre a disposizione del Comune una data quantità della materia da somministrare, ovvero che abbia i mezzi necessari per una data fabbricazione, potranno essere chiamati agli incanti soltanto coloro i quali, dopo avvisi pubblicati tre volte nella *Gazzetta Ufficiale* del Regno, abbiano provato di avere i requisiti necessari per l'adempimento di questa condizione.

548. Resta ora a dire delle cautele disposte dalla legge per assicurare la solvibilità finanziaria degli aspiranti all'asta,

---

(1) Cons. di Stato, 2 aprile 1886 (*Man. amm.*, 1886, 287).

(2) E ciò, anche se il deliberamento sia seguito in capo a persona diversa, ove l'illegittimo concorso di chi non produsse il certificato di idoneità abbia valso a rendere efficace l'asta, che altrimenti sarebbe andata deserta per mancanza di un secondo concorrente: Cons. di Stato, 8 gennaio 1892 (*Riv. amm.*, XLIII, 390).

(3) Vedi, tra i moltissimi, i seguenti pareri del Consiglio di Stato: 23 febbraio 1883, 2 aprile 1886, 1° maggio 1888 (*Man. degli amm.*, 1883, 190; 1886, 287; 1888, 363), e 20 settembre 1891 (*Legge*, 1891, I, 681).

per cerziorarsi della sincerità del loro intendimento di farsi aggiudicatari.

A tale effetto il Regolamento di contabilità nell'art. 94 volle un deposito speciale, il quale è garanzia delle spese di asta e della serietà dell'offerta (1). A tal deposito accenna anche il n. 8 del riferito art. 75, relativo all'avviso d'asta. Questo deposito non deve confondersi con la cauzione che deve prestare l'aggiudicatario a garanzia dell'esecuzione del contratto, e della quale parleremo più avanti.

549. Il Regolamento di contabilità porta che i depositi sono, di regola, ricevuti dalle tesorerie governative provinciali. Ma riferita questa disposizione all'Amministrazione comunale, deve essa riferirsi al tesoriere comunale o anche alle tesorerie governative? Noi crediamo che debba riferirsi a queste, e lo argomentiamo dal fatto che il deposito dell'aggiudicatario deve versarsi alla Cassa depositi e prestiti, della quale i tesorieri governativi sono cassieri.

Ad ogni modo, può l'avviso di asta prescrivere che il deposito si faccia presso il tesoriere comunale; e quando lo prescriva, il certificato di deposito fatto presso il segretario comunale non potrebbe tener luogo di quello da farsi presso il tesoriere comunale (2), nè avrebbe l'effetto di fornire la garanzia richiesta e di abilitare a concorrere all'asta.

Così pure il deposito non può farsi nelle mani di chi presiede all'asta, specialmente quando nell'avviso d'asta è indicata la tesoreria presso la quale esso deve eseguirsi. Potrebbe il deposito

(1) Art. 94. « I depositi da farsi dai concorrenti alle aste sono di regola ricevuti dalle tesorerie del Regno, debitamente autorizzate ed indicate nell'avviso d'asta.

« Possono pure in casi speciali essere ricevuti da chi presiede l'asta.

« Chiusi gl'incanti, siffatti depositi vengono restituiti a tutti gli altri concorrenti, ritenendosi solamente quelli fatti dagli aggiudicatari per essere passati alla Cassa depositi e prestiti.

« Per i contratti di una durata non maggiore di tre mesi, i depositi possono rimanere nella tesoreria ove furono effettuati a titolo di deposito provvisorio infruttifero, sino alla completa esecuzione del contratto.

« Se i depositi fossero eseguiti presso l'ufficio appaltante, questo deve versarli nella più prossima tesoreria all'effetto medesimo.

« Per i depositi relativi ad aste di conto dell'Amministrazione demaniale, saranno osservate le speciali disposizioni in vigore ».

(2) Cons. di Stato, 5 dicembre 1884 (*Man. amm.*, 1885, 63).

farsi nelle mani di chi presiede all'asta in casi eccezionali, e sempre che sia stato previamente indicato nell'avviso d'asta (1).

Ma pure in questo caso, in omaggio al principio generale per cui il maneggio del denaro deve essere esclusivo compito degli agenti contabili, il sindaco non dovrebbe mai far uso di questa facoltà di ritirare i depositi se non in casi di assoluta e imprescindibile necessità. Piuttosto, ci pare esempio da imitarsi quello che è pure in uso presso alcuni Comuni, di far intervenire alla gara il tesoriere, il quale prima dell'apertura della medesima riceve personalmente i depositi.

A vero dire il Regolamento di contabilità, a questo proposito, non è forse troppo chiaro in quanto nel medesimo i due depositi per pagamento delle spese d'asta e di contratto e per garanzia dell'offerta sono fusi in un solo e contemplati nell'art. 94, il quale appena incidentalmente accenna alla vera cauzione quando dichiara che i depositi si restituiscono, meno quello dell'aggiudicatario, che si deve, di regola, depositare alla Cassa depositi e prestiti; con che si viene a creare una confusione fra il deposito di garanzia o caparra e quello cauzionale, confusione, che si ripete all'art. 75, che al n. 8 parla in genere dei depositi da farsi dagli aspiranti.

550. Per ciò che riguarda i valori in cui il deposito deve essere fatto ed il suo ammontare, trovano applicazione anche agli appalti comunali le disposizioni dell'art. 5 del capitolato generale 28 maggio 1895 per gli appalti delle opere dipendenti dal Ministero dei lavori pubblici (2).

---

(1) Cons. di Stato, 6 luglio 1888 (*Man. amm.*, 1889, 15).

(2) Art. 5. « Per essere ammessi all'asta i concorrenti dovranno presentare il certificato di aver versato, in una cassa di tesoreria provinciale, il deposito stabilito nel capitolato speciale e indicato negli avvisi d'asta, come cauzione provvisoria, a tutti gli effetti di legge.

« La somma da depositarsi sarà fissata, secondo le circostanze, tra il decimo e il trentesimo dell'importo dei lavori da appaltarsi.

« Il deposito si farà in moneta metallica, in biglietti di Stato, od in biglietti di banca accettati dalle casse dello Stato come danaro, o in rendita del Debito pubblico al corso del giorno del deposito.

« Saranno altresì ammessi nel deposito provvisorio, per il loro valore effettivo a corso di borsa:

a) I titoli dei seguenti Debiti pubblici dello Stato: Obbligazioni del prestito Anglo-Sardo 1851 (5 %) — Id. della ferrovia Maremmana 1860-61

551. Esponiamo adesso brevemente il procedimento dell'asta pubblica.

Nel giorno (che deve sempre essere feriale) e nell'ora stabiliti dall'avviso d'asta, l'autorità che presiede all'incanto (cioè il sindaco o l'assessore da lui delegato, oppure l'assessore anziano) dichiara aperta l'asta. Passata un'ora senza che si presentino offerte di *due* concorrenti, oppure di un solo nel caso indicato dalla lettera *a* dell'art. 87 del Regolamento di contabilità generale (vedi appresso al n. 555, in nota), se ne fa constare con processo verbale di deserzione (articolo 80, Regolamento contabilità generale). L'art. 80 prescrive che questi verbali, negl'incanti pubblici d'interesse dello Stato, sieno trasmessi al Ministero competente per le ulteriori disposizioni. Ma negli incanti comunali sarebbe fuori di proposito la trasmessione al Ministero. Essi quindi debbono restare a disposizione del Consiglio e della Giunta comunale, la quale, in caso di urgenza, provvedendo con le facoltà del Consiglio, avrà facoltà di emanare le ulteriori disposizioni, salvo l'approvazione prefettizia. Quali sieno queste ulteriori disposizioni possibili diremo più oltre (vedi al n. 573).

L'art. 81 del regolamento di contabilità soggiunge, ribadendo ed esplicando il concetto ora espresso, che « non si può procedere ad aggiudicazione definitiva se non vi hanno offerte almeno di due concorrenti, salvo il caso previsto dal

---

(id.) — Id. del prestito Rothschild 1857 (id.) — Id. id. Cattolico 1860-64 (id.) — Id. id. Blount 1866 (id.) — Id. dell'Asse ecclesiastico 1870 (id.) — Id. della ferrovia di Novara (id.) — Id. id. di Cuneo (5 % e 3 %) — Id. id. Vittorio Eman. (5 %) — Id. id. Torino-Savona-Acqui (3 %) — Id. id. Genova-Voltri (5 %) — Id. dei Canali demaniali, Canale Cavour (6 %) — Id. della ferrovia Udine-Pontebba (5 %) — Id. pei lavori del Tevere (id.) — Id. delle ferrovie Livornesi (3 %) — Id. della ferrovia Lucca-Pistoia (id.) — Id. id. Centrale-Toscana (5 %) — Id. id. Asciano-Grosseto (id.) — Id. Comuni delle ferrovie romane (3 %) — Id. della ferrovia Cavallermaggiore-Alessandria (id.) — Id. delle strade ferrate del Tirreno (5 %);

b) Le obbligazioni ferroviarie 3 % al portatore, create in virtù della legge 27 aprile 1885, n. 3048;

c) Id. 5 % pei lavori del risanamento della città di Napoli;

d) Id. per le opere edilizie della città di Roma;

e) I buoni del Tesoro a lunga scadenza.

« Il deposito fatto dal deliberatario resterà presso l'Amministrazione fino alla stipulazione del contratto; i depositi fatti dagli altri concorrenti saranno restituiti terminati gli incanti ».

comma *a* dell'art. 87 (vedi n. 555), nel quale l'aggiudicazione può diventare definitiva dopo il primo incanto.

552. Allorchè si deve procedere ad un secondo incanto, deve precedere un nuovo avviso d'asta, ed in questo deve essere avvertito che si procederà all'aggiudicazione quando anche non vi sia che un solo offerente (art. 82, Regolamento 4 maggio 1885).

Fatto il secondo incanto, se anche in questo non vi siano offerenti, l'ufficiale che presiede all'asta può ricevere un'offerta privata per sottoporre la proposta al Consiglio comunale, oppure per aggiudicare l'appalto qualora già preventivamente da esso ne abbia ricevuta la facoltà (stesso articolo).

553. Quali sono le forme dell'asta? Anzitutto, appena aperta l'asta, colui che la presiede deve richiamare l'attenzione dei concorrenti sull'oggetto dell'incanto; fa dar lettura delle condizioni del contratto; dà conoscenza dei disegni, modelli e campioni, se ve ne hanno; e quindi dichiara che il contratto si effettua sotto l'osservanza delle condizioni predette, o dei capitoli di oneri, quando, per la speciale natura del contratto, il Comune abbia creduto necessario di farne.

Quando l'asta procede con le forme speciali stabilite dalla lettera *a* dell'art. 87, non si è tenuti ad osservare le predette disposizioni (art. 83, Reg. cit.).

Se l'incanto non possa compiersi nello stesso giorno in cui fu aperto, sarà continuato nel susseguente non festivo (art. 84, Reg. cit.).

554. L'art. 85 del citato Regolamento prescrive che durante l'asta non possa riceversi alcuna offerta *condizionata*. Tale sarebbe il caso se siasi offerta una somma *sopra la maggiore offerta che sarà presentata*. Siffatta offerta non sarebbe tenuta valida (1).

555. L'asta si tiene a candela vergine o a schede segrete: quando si debba prescegliere l'una o l'altra forma, e quale

(1) Cons. di Stato, 20 novembre 1885 e 20 gennaio 1888 (*Manuale degli amm.*, 1886, 11, e 1888, 332).

ia la procedura nell'uno e nell'altro caso, è determinato dal-'articolo 86 del Regolamento di contabilità (1) esplicato dai uccessivi art. 87, 88, 89, 90 e 91 (2).

---

(1) Art. 86. « L'asta si tiene a candela vergine o col mezzo di offerte segrete, secondochè le circostanze, l'importanza o la qualità del contratto lo facciano reputare più vantaggioso allo Stato, e sia stato disposto dal ministro competente o dall'ufficiale delegato.

« Nel primo caso l'incanto viene aperto sul prezzo prestabilito.

« Nel secondo caso, il *maximum* od il *minimum* cui si possa arrivare nell'aggiudicazione è previamente stabilito dal ministro o dall'ufficiale da esso incaricato, in una scheda segreta chiusa con sigillo speciale.

« Questa scheda viene deposta dall'autorità che presiede all'asta, alla presenza degli astanti, sul banco degli incanti, all'atto dell'aprirsi l'adunanza; e deve restare sigillata sino dopo ricevute e lette le offerte dei concorrenti ».

(2) Art. 87. « Quando l'interesse dell'Amministrazione lo richiegga, il ministro competente può anche determinare che l'asta abbia luogo:

a) mediante offerte segrete da presentarsi all'asta, o da farsi pervenire in piego sigillato all'autorità che presiede all'asta per mezzo della posta, ovvero consegnandolo personalmente o facendolo consegnare a tutto il giorno che precede quello dell'asta;

b) col mezzo di pubblico banditore, quando trattasi di alienare i beni mobili di cui al n. 2 dell'articolo 40, o delle vendite dei cavalli di riforma, e di residui di fabbricazioni o di costruzioni e di manufatti negli opifizi dello Stato.

« Nelle aste colla forma indicata alla lettera *a*) gli offerenti esprimono nella loro offerta il prezzo, da confrontarsi poi con quello indicato nell'avviso di asta, a norma del successivo art. 90; e l'aggiudicazione può essere dichiarata definitiva al primo incanto.

« Nelle aste a mezzo di pubblico banditore la gara è a viva voce, e dura fintantochè il presidente dell'asta non fa dare il segnale di aggiudicazione dal banditore.

« In questa specie di asta l'aggiudicazione è definitiva al primo incanto ».

Art. 88. « Quando nelle aste ad offerte segrete due o più concorrenti presenti all'asta facciano la stessa offerta ed essa sia accettabile, si procede nella medesima adunanza ad una licitazione tra essi soli, a partiti segreti o ad estinzione di candela vergine, secondo che lo creda più opportuno l'ufficiale incaricato. Colui che risulta migliore offerente è dichiarato aggiudicatario.

« Ove nessuno di coloro che fecero offerte eguali sia presente, o i presenti non vogliano migliorare l'offerta, la sorte decide chi fra loro debba essere aggiudicatario ».

Art. 89. « Quando l'asta si tiene col metodo della estinzione delle candele, se ne devono accendere tre, l'una dopo l'altra; se la terza si estingue senza che siano fatte offerte, l'incanto è dichiarato deserto. Se invece nell'ardere di una delle tre candele si sieno avute offerte, si dovrà accendere la quarta e si proseguirà ad accenderne delle altre sino a che si avranno offerte.

« Quando una delle candele accese dopo le prime tre, come sopra è prescritto, si estingue ed è consumata senza che si sia avuta alcuna

556. Per maggiore dilucidazione di questi articoli, abbastanza chiari per se stessi, esporremo qui delle osservazioni forniteci dalla giurisprudenza.

L'asta, si è detto, può aver luogo in due modi: con quello della candela vergine e con quello delle schede segrete.

Nell'asta che si tiene col metodo della candela vergine, quando si facciano offerte durante il tempo in cui ardono le prime tre candele, se ne deve accendere una quarta, e così di

---

offerta durante tutto il tempo nel quale rimase accesa, e circostanze accidentali non abbiano interrotto il corso dell'asta, ha effetto l'aggiudicazione a favore dell'ultimo migliore offerente.

« Le offerte devono esser fatte nella ragione decimale, da determinarsi nell'avviso d'asta, o da chi vi presiede all'atto dell'apertura della medesima ».

Art. 90. « Se l'asta si fa ad offerte segrete a mente dell'articolo 86, ciascun offerente rimette in piego chiuso all'autorità che vi presiede la sua offerta, presentando a parte contemporaneamente la ricevuta dell'eseguito deposito.

« La detta autorità, subito che ha ricevuto tutte le offerte, del che si accerta richiedendone ad alta voce gli astanti, apre i pieghi in presenza dei concorrenti, legge ad alta ed intelligibile voce le offerte e quindi prende cognizione del prezzo stabilito nella scheda segreta.

« Se dal confronto fatto le risulti che questo prezzo sia stato migliorato o almeno raggiunto dai concorrenti, l'autorità stessa aggiudica il contratto al miglior offerente, non palesando nè indicando il prezzo stabilito nella scheda. In caso contrario, e solo allora, essa dichiara l'incanto di nessun effetto, e comunica ai concorrenti il *maximum* od il *minimum* scritto nella scheda.

« Le offerte possono essere ritirate, se l'asta non fu per anco dichiarata aperta.

« Dopo l'apertura dell'asta l'offerta non può essere ritirata, ma lo stesso offerente può presentarne altre prima che sia incominciata la lettura di quelle già presentate.

« Se l'asta si fa a mente del comma *a*) dell'art. 87, l'autorità che presiede all'asta addiverrà, nel giorno ed ora stabiliti, all'apertura in pubblica seduta dei pieghi ricevuti, ed ove sia stato dichiarato che l'aggiudicazione è definitiva al primo incanto, delibererà l'appalto al migliore offerente, seduta stante, stendendone processo verbale.

« In quest'asta è accettabile l'offerta più vantaggiosa che sia incondizionata, e il cui prezzo sia migliore o almeno pari a quello fissato nell'avviso d'asta. E se non si fossero ricevute offerte, l'incanto sarà dichiarato deserto e si potrà procedere all'appalto a trattativa privata alle stesse condizioni e prezzi stabiliti per l'incanto.

« Se invece sia stato dichiarato che l'aggiudicazione non è definitiva al primo incanto, si procederà nei modi prescritti dai primi quattro capoversi di questo articolo.

« Nel caso di provviste di generi speciali, per cui sia utile nell'interesse dello Stato procedere ad unica asta e dare pubblicità ai prezzi d'incanto, il ministro potrà disporre che, tenendosi l'asta colle forme

seguito, sino a che si facciano offerte (1), per modo che la aggiudicazione segua in favore di colui, sull'offerta del quale la candela siasi estinta senz'altra offerta maggiore, e se non fu questa formalità osservata, gli atti d'incanto devono annullarsi (2).

557. Può l'asta aver luogo col metodo delle offerte segrete. Per la presentazione di queste offerte detta regole la Circolare

---

indicate alla lettera *a*) dell'art. 87, le pervenute schede di offerta sieno aperte, contrassegnate e autenticate dai pubblici ufficiali preposti all'asta in numero almeno di tre.

« Essi, previo il giudizio sulla validità delle offerte, pronunzieranno, se vi ha luogo, sull'aggiudicazione della provvista al migliore offerente, senza che sia data pubblica lettura delle singole offerte, nè fatta alcuna comunicazione della scheda ministeriale e del prezzo di aggiudicazione; salvo le altre convenienti cautele che si crederà di prescrivere, sentito il Consiglio di Stato ».

Art. 91. « Nelle aste tenute nei modi indicati dal primo comma dell'articolo precedente, l'Amministrazione può prescrivere in casi speciali che le offerte a schede segrete si ricevano simultaneamente in più luoghi da indicarsi negli avvisi d'asta.

« Nel giorno e nell'ora stabiliti negli avvisi medesimi, le autorità delegate ricevono le offerte ed aprono i pieghi che le contengono in presenza dei concorrenti, compilandone processo verbale. Indi trasmettono le offerte al funzionario delegato a presiedere agli incanti, il quale, fatto il confronto di ciascuna delle offerte ricevute o pervenutegli col prezzo stabilito nella scheda, aggiudica il contratto al migliore offerente, ovvero dichiara l'incanto di nessun effetto. In questo secondo caso, il *maximum* o il *minimum* scritto nella scheda sarà fatto comunicare ai concorrenti non presenti per mezzo delle stesse autorità che ne ricevettero e trasmisero le offerte.

« I concorrenti possono anche far pervenire le proprie offerte, unitamente alla prova dell'eseguito deposito, all'ufficio appaltante col mezzo della posta ed a loro proprio rischio.

« Pei casi speciali di appalti di opere o provviste ordinate dall'Amministrazione dei lavori pubblici, il cui importare ecceda le L. 100,000, s'intendono conservate in vigore le disposizioni del R. Decreto 3 maggio 1863, n. 1269, in quanto non siano contrarie alle norme generali del presente regolamento.

« Qualunque sia la forma degli incanti, le offerte fatte con telegramma non sono valide ».

(1) Di fronte alla dizione dell'art. 89 del Regolamento sulla contabilità generale dello Stato non può essere proclamata l'aggiudicazione prima che siasi accesa ed estinta la terza candela senza altre offerte: Cons. di Stato, 8 luglio 1896 (*Riv. amm.*, XLVII, 885).

(2) Consiglio di Stato, 5 dicembre 1879, 2 gennaio e 25 luglio 1885, 11 maggio 1886, 18 agosto 1887, 15 febbraio 1889 (*Man. degli amm.*, 1880, 276; 1885, 93 e 365; 1886, 301; 1888, 174; 1889, 236).

del Ministero del tesoro dell'8 settembre 1883, la quale prescrisse che le offerte segrete siano presentate in piego chiuso a ceralacca. Le offerte presentate in piego chiuso a gomma, o con ostie con bollo a secco o ad olio non sono valide, perchè possono venire aperte senza che il bollo subisca alterazione.

558. Negl'incanti tenuti a schede segrete il *massimo* o il *minimo* a cui si possa arrivare nella aggiudicazione deve essere stabilito prima, ed indicato in una scheda suggellata, da non aprirsi se non dopo raccolte tutte le offerte dei concorrenti; e la trascuranza di queste forme costituisce un difetto intrinseco del procedimento e porta con sè la nullità dell'aggiudicazione (1).

559. L'asta a schede segrete può essere tenuta in due modi: uno nella forma ordinaria, di cui innanzi si è detto, nel quale le schede delle offerte segrete debbono presentarsi al momento dell'asta, nè può aver luogo l'aggiudicazione se non si abbiano offerte di almeno due concorrenti, e nel quale l'aggiudicazione è sottoposta alla condizione che in un termine stabilito non pervengano offerte migliori.

Il secondo modo è determinato dal comma *a*) dell'art. 87, riferito innanzi (vedi n. 555, in nota); in questo le schede possono essere spedite per plico raccomandato, anche prima del giorno dell'asta, e possono essere presentate per mezzo di terzi, anche se non muniti di procura, nel giorno stesso dell'asta, purchè prima della sua apertura (2), ed è valida la aggiudicazione anche se si presenti un solo offerente. E pel combinato disposto dell'art. 87 con l'art. 90 l'aggiudicazione in questa forma di asta può anche essere dichiarata definitiva al primo incanto (3). Questo secondo metodo di asta a schede segrete non costituisce, come si è detto, la regola generale, ma costituisce un mezzo eccezionale di cui può l'Amministrazione valersi quando l'interesse suo lo richieda (4).

---

(1) Cons. di Stato, 13 settembre 1882 (*Man. degli amm.*, 1882, 310).

(2) Id. id., 7 aprile 1899 (*Man. amm.*, 1899, 195; *Riv. amm.*, L, 535); IV Sezione, 27 ottobre 1899 (*Man. amm.*, 1899, 472).

(3) Id. id., 23 dicembre 1888 (*Ivi*, 1888, 219).

(4) Id. id., 27 dicembre 1889 (*Ivi*, 1889, 363).

Ma il generico richiamo fatto dalla legge, per gli appalti comunali, alle disposizioni del Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e contabilità dello Stato non importando senz'altro l'applicazione anche delle disposizioni dettate per casi eccezionali e sotto condizioni determinate, ma solo delle norme generali di esso, e quindi le norme di eccezione non potendo invocarsi se non quando se ne verifichino gli estremi e ricorrano le speciali condizioni cui si intese provvedere, giustamente fu ritenuto che per potersi adottare la forma eccezionale d'asta preveduta dall'art. 87, lett. *a*, del citato regolamento negli appalti comunali, occorre una speciale autorizzazione, da cui non può prescindersi per ciò solo che l'unica offerta presentata sia molto vantaggiosa pel Comune (1).

560. Gli accorrenti all'asta possono presentarsi o in persona, o per mezzo di procura, o in conto di terza persona da dichiarare. Quali formalità debbano adempiersi nel secondo e nel terzo caso, è con grande e minuta precisione indicato nell'art. 92 del Regolamento di contabilità generale, le cui disposizioni, tanto chiare per se stesse, non hanno bisogno di commento (2).

---

(1) Cons di Stato, 31 gennaio 1899 (*Man. amm.*, 1899, 93).

(2) Art. 92. « Gli accorrenti all'asta possono presentarsi muniti di regolare e autentico atto di procura speciale rilasciata da altra persona, sia che tale atto riguardi un solo e determinato appalto, sia che si riferisca a qualunque altro appalto per forniture dello Stato.

« In questo caso le offerte, l'aggiudicazione ed il contratto s'intendono fatti a nome e per conto della persona mandante, rappresentata dal mandatario.

« La procura è unita in originale al verbale d'incanto, se è stata rilasciata in originale.

« Se invece l'originale della procura è stato ritenuto dal notaio, come gli altri atti ordinari a norma della legge notarile, la persona che intende valersene deve esibirne una copia autentica, da unirsi agli atti.

« I mandati di procura generale non sono validi per l'ammissione alle aste.

« Possono anche essere fatte offerte per conto di una terza persona, con riserva di nominarla, purchè l'offerente stesso abbia i requisiti necessari per essere ammesso agl'incanti, e il deposito a garanzia dell'offerta sia a lui intestato.

« Ove l'aggiudicazione abbia luogo a chi fece l'offerta per persona da dichiarare, se ne fa speciale menzione nel verbale di incanto, e l'offerente può dichiarare la persona all'atto dell'aggiudicazione, ovvero entro

561. Terminata l'asta, deve farsene verbale, nel quale vanno descritte le operazioni fatte, e ad esso debbono allegarsi le schede delle offerte ricevute. L'art. 93 del Regolamento di contabilità generale stabilisce che il verbale deve essere sottoscritto dall'autorità che presiedette all'asta, dall'aggiudicatario, se presente, da due testimoni, e dall'uffiziale pubblico che lo autentica, il quale, come vedremo più oltre, deve essere il segretario comunale.

Nei contratti dello Stato deve assistere all'incanto e deve sottoscrivere il verbale, nelle aste per vendita di oggetti fuori d'uso, anche un funzionario delegato dall'Amministrazione demaniale. Ma questa disposizione non sembra che possa trovare applicazione nei contratti dei Comuni.

Debbono unirsi anche al processo verbale un esemplare dell'avviso d'asta, e i giornali in cui esso fu inserito.

A tergo dell'avviso d'asta il funzionario che ha autenticato il verbale appone una dichiarazione indicante i luoghi nei quali l'avviso fu pubblicato, desumendoli dai certificati pervenuti a norma dell'art. 76 (riportato in nota al n. 527).

Nel caso di offerte a schede segrete ricevute simultaneamente in più luoghi, se non sia presente l'aggiudicatario, si trasmette il processo verbale di aggiudicazione all'autorità che ricevette e trasmise l'offerta, per far notificare al domicilio eletto dall'aggiudicatario il fatto della avvenuta aggiudicazione.

---

il termine di giorni tre a decorrere da quello del deliberamento e non ostante che l'aggiudicazione resti subordinata all'approvazione superiore per conto dell'amministrazione.

« Se la persona dichiarata è presente al momento dell'aggiudicazione, la dichiarazione è da essa accettata apponendo la sua firma sul verbale d'incanto.

« Se la persona dichiarata non è presente, o la dichiarazione per parte dell'offerente non è fatta al momento dell'aggiudicazione, deve la persona dichiarata presentarsi entro i tre giorni per accettare e firmare la sua dichiarazione.

« Non sono valide le dichiarazioni per le persone indicate nell'art. 79, e per quelle che non hanno la capacità civile di obbligarsi e di fare contratti.

« Quando l'offerente non faccia, nel termine utile, la dichiarazione, o la persona dichiarata non accetti, o non abbia i requisiti voluti per concorrere all'asta, l'offerente è considerato, per gli effetti legali, come vero ed unico aggiudicatario ».

Nel caso indicato nel comma *a*) dell'art. 87, in cui l'aggiu-azione è definitiva al primo incanto, il deliberatario, se è ›sente, sottoscrive il verbale di aggiudicazione definitiva, in sua assenza glie ne è fatta notificazione, come sopra è detto.

562. Quali sono le conseguenze nel caso in cui l'aggiudi-tario si rifiuti di firmare il verbale? Per rispondere occorre zitutto esaminare in quale momento si perfezioni il vin-lo contrattuale, mediante lo scambio dei consensi. Or noi ›viamo che per mezzo dell'asta bandita e della fissazione l prezzo massimo o del minimo che è base dell'asta, l'Am-nistrazione ha impegnato il suo consenso, il concorrente 'asta lo impegna a sua volta mediante la presentazione del-fferta vincolata alla condizione risolutiva che non sia pre-ntata offerta migliore. Quindi, proclamata l'aggiudicazione, contratto è perfetto tra l'Amministrazione e l'aggiudicatario chiarato; ed il verbale fa prova del contratto stesso, non tante che l'aggiudicatario si rifiuti di firmarlo; deve però l verbale stesso farsi menzione di questa circostanza (1).

563. Salvi i due casi di cui all'art. 87 del Regolamento contabilità, l'aggiudicazione non è definitiva: essa è soltanto ovvisoria, ossia sottoposta alla condizione, che ha carattere *risolutiva*, che, cioè, entro un termine determinato (*fatali*) n venga migliorato di un ventesimo il prezzo dell'aggiu-cazione.

Il procedimento per ottenere questo miglioramento è indi-to dall'art. 95 del Regolamento di contabilità generale, il ale dispone che negli stessi luoghi ove furono pubblicati i avvisi d'asta, e negli stessi giornali o bollettini ove furono seriti, si deve pubblicare nel più breve tempo possibile, con pposito avviso, la seguita aggiudicazione, ed indicare il iorno e l'ora precisa in cui scade il periodo di tempo (*fatali*) ntro il quale si può migliorare il prezzo dell'aggiudicazione, gli uffizi ai quali deve essere presentata l'offerta. Passato odesto periodo, non può essere presentata veruna altra offerta.

(1) App. Catania, 17 agosto 1881 (*Man. amm.*, 1881, 324).

564. Nella contabilità dello Stato vige un'eccezione, contenuta nel 3° capoverso dell'art. 92 del Regolamento, per effetto della quale la detta pubblicazione dell'avviso di miglioramento può essere tralasciata quando si tratti di appalto, l'importanza del quale non ecceda le lire 6000, o quando particolari ragioni ne dimostrino la convenienza. Questa eccezione deve avere valore anche nella contabilità comunale; ma il limite di 6000 lire ci sembra in questa essere eccessivo; ed avrebbero fatto opera saggia i compilatori del Regio Decreto 6 luglio 1890, qualora avessero portata la loro attenzione su questo punto, ed avessero ridotto il detto limite.

565. Se manca la pubblicazione del manifesto, quali conseguenze? Si è detto (n. 522) che l'avviso del primo incanto, di cui parla l'art. 75 del Regolamento di contabilità generale, deve, fra le altre cose, indicare « se l'aggiudicazione sia definitiva a unico incanto, oppure soggetta ad offerte di ribasso o di aumento, che non potranno essere inferiori al ventesimo del prezzo di aggiudicazione ». Sembra quindi che, dovendo fin dal primo avviso d'asta rendersi pubblica la condizione del miglioramento del ventesimo, non sia essenziale e prescritta a pena di nullità la pubblicazione di un secondo avviso per ricordare al pubblico siffatta condizione. Questa opinione infatti è stata seguita più volte dalla giurisprudenza (1). Ma a noi non garba; e ci sembra che la pubblicazione del secondo avviso sia necessaria, potendo la sua mancanza portare danno all'interesse comunale; in mancanza della pubblicazione, la aggiudicazione rimane provvisoria finchè non sia soddisfatto a tale disposizione. E troviamo anche pareri in cui si è ragionato appunto in questo senso (2). Nè ci sembra più logica e più corretta l'opinione inversa, quella cioè che proclama non essere causa di nullità la irregolarità incorsa nell'avviso del primo incanto, per non essersi stabilito il termine per l'aumento, quando a tale mancanza siasi supplito con la notificazione del secondo incanto e del termine, entro il quale si

(1) Cons. di Stato, 5 maggio 1873 e 21 maggio 1878 (*Manuale amm.*, 1873, 140, e 1878, 265).

(2) Cons. di Stato, 11 maggio 1869 e 24 agosto 1880 (*Ivi*, 1873, 140 e 1880, 327).

arebbero dovute presentare le offerte di aumento. Quest'opinione, che ebbe pure talvolta il suffragio della giurisprudenza (1), ci sembra egualmente pericolosa per gl'interessi del Comune.

566. Qual è il termine entro il quale può essere migliorato il prezzo di aggiudicazione? L'art. 95 del Regolamento di contabilità prescrive che esso deve essere *almeno* di 15 giorni, a contare da quello dell'avvenuta aggiudicazione, e s'intende scaduto al suonare dell'ora stabilita. Nella contabilità dello Stato questo termine può essere ridotto fino a 5 giorni, con decreto motivato da comunicarsi alla Corte dei conti, unitamente a quello di approvazione del contratto. Nella contabilità comunale l'abbreviazione o la proroga del termine deve essere deliberata dal Consiglio o dalla Giunta comunale in via d'urgenza, salva l'approvazione prefettizia. Il termine può scadere anche in un giorno festivo, dappoichè l'inibizione sancita a questo riguardo dal Regolamento di contabilità dello Stato vale solo per la formalità dell'incanto o aggiudicazione (2).

567. Anche nel computare questo termine valgono i principî indicati a proposito del modo di computare il termine dell'avviso d'asta (vedi n. 519). Debbono essere, adunque, quindici giorni interi, a decorrere da quello dell'aggiudicazione ed escluso l'altro nel quale scadono i fatali in un'ora qualunque della giornata (3).

568. Si è detto che l'offerta di aumento o di ribasso, colla quale si migliora il prezzo della prima aggiudicazione, non può mai essere inferiore al ventesimo di questo prezzo. Or soggiungiamo che l'offerta deve essere presentata all'ufficio in cui si è proceduto all'asta, accompagnata dai documenti e dal deposito prescritto nell'avviso d'asta per tutti gli accorrenti all'asta.

L'ufficio deve spedire all'offerente una dichiarazione indicante il giorno e l'ora in cui venne presentata l'offerta.

(1) Cons. di Stato, 9 settembre 1881 (*Man. amm.*, 1881, 344).
(2) Id. id., 5 luglio 1889 (*Ivi*, 1890, 47).
(3) Id. id., 6 aprile 1883 (*Ivi*, 1883, 205).

Oltre che all'ufficio appaltante, possono le offerte di miglioramento essere presentate anche agli altri uffici indicati nell'avviso d'asta. Questi trasmettono le offerte ricevute a chi presiede l'asta, insieme coi documenti comprovanti l'eseguito deposito, e all'offerente trasmettono la dichiarazione di ricevuta.

Le offerte possono essere presentate in piego chiuso, ovvero in foglio aperto, non trattandosi d'incanto a schede segrete; onde le disposizioni della circolare del Ministero del tesoro dell'8 settembre 1893 (vedi n. 557) non riescono applicabili.

Nel caso che due offerte eguali siano state ricevute nel termine dei fatali, la sorte decide quale delle due debba accettarsi (art. 96, Reg. cit.).

569. Pubblicato l'avviso di miglioramento, può avvenire che sieno presentate veramente offerte migliori; ed in questo caso si procede a novello incanto con le regole del primo, e cioè con le pubblicazioni di un nuovo avviso d'asta. Le disposizioni in proposito sono negli art. 97 e 98 del Regolamento di contabilità (1). Può anche avvenire che nessuna offerta sia presentata nel termine dei fatali; ed allora l'aggiudicazione provvisoria fatta al primo incanto si trasforma in definitiva.

570. Quali sono le conseguenze qualora manchi l'esperimento del ventesimo? Si ritenne giustamente che sia causa di nullità degl'incanti l'essersi omesso l'esperimento del ventesimo, qualunque sia il valore dell'incanto stesso (2), salvo sempre il disposto degli art. 87 e 90 del Regol. 4 maggio

(1) Art. 97. « Presentandosi in tempo utile un'offerta ammissibile, si pubblica, secondo le norme indicate negli articoli precedenti e dopo scaduti i fatali, altro avviso d'asta, e si procede al nuovo incanto sul prezzo dell'ottenuta migliore offerta, col metodo dell'estinzione delle candele o di partiti sigillati, come verrà determinato e pubblicato nell'avviso.

« A questa nuova asta sono applicabili le discipline stabilite negli articoli precedenti, eccetto quanto riguarda la scheda segreta. Il deliberamento è definitivo ed ha luogo quand'anche siavi un solo offerente ».

Art. 98. « Nel caso in cui al nuovo incanto nessuno si presenti a fare un'ulteriore offerta di aumento o di ribasso, l'appalto rimane definitivamente aggiudicato a colui sull'offerta del quale fu riaperto l'incanto.

« Avvenuta la definitiva aggiudicazione, si procede nel più breve termine alla stipulazione del contratto, tranne i casi in cui il verbale di aggiudicazione tenga luogo di contratto ».

(2) Cons. di Stato, 19 settembre 1884 (*Man. amm.*, 1885, 110).

1885. Può solo, a termini del terzo comma dell'articolo 95, omettersi la pubblicazione di apposito avviso per tale esperimento quando l'incanto superi le L. 6000: ma l'esperimento non deve essere tralasciato. Non può la Giunta nè il Consiglio (fuori dei modi dell'art. 87) eliminare l'esperimento del ventesimo; nè tale eliminazione arbitraria avrebbe valore, anche se stabilita nell'avviso d'asta (1).

571. Compiuti gli atti del secondo incanto, il contratto rimane aggiudicato al migliore offerente. Nè possono esservi casi in cui questo non avvenga. Quando, ad esempio, nel capitolato dell'appalto indetto da un Comune sia stabilito che l'appalto sarà aggiudicato al miglior offerente *bene visto* dalla Amministrazione comunale, deve ritenersi esaurita la condizione suddetta e riconosciuto il possesso dei requisiti voluti con l'ammissione dell'individuo ad offrire. La Giunta quindi non potrebbe, dopo conosciuto il risultato dell'asta, escludere l'aggiudicatario; se ciò facesse, violerebbe l'art. 89 del Regolamento di contabilità, e verrebbe a risolvere un vincolo giuridico già costituito. Anzi, non fa ostacolo neppure la eseguita restituzione del deposito, quando l'aggiudicatario si dichiari pronto a reintegrarlo (2).

572. Che dire del caso in cui l'aggiudicatario sia renitente? Il Regolamento di contabilità generale non prevede tal caso, ma vi supplisce l'art. 332 della legge sulle opere pubbliche 20 marzo 1865, n. 2248, il quale dispone così: « Qualora il deliberatario non fosse in misura di stipulare il contratto definitivo entro il termine fissato nell'atto di deliberamento, sarà l'Amministrazione in facoltà di procedere ad un nuovo incanto a spese del medesimo, il quale perderà la somma che avrà depositata per sicurezza dell'asta ». La devoluzione della cauzione è prescritta come regola, mentre la rinnovazione dell'asta a spese dell'aggiudicatario renitente è lasciata in facoltà dell'Amministrazione, la quale si regola secondo le convenienze di ogni singolo caso (3). Deve ritenersi renitente

(1) Cass. Torino, 11 febbraio 1875 (*Ivi*, 1875, 136).
(2) Cons. di Stato, 19 giugno 1890 (*Legge*, 1891, I, 94).
(3) Id. id., 2 dicembre 1891 (*Legge*, 1891, I, 465).

l'aggiudicatario quando addimostra di non voler addivenire agli obblighi nascenti dall'aggiudicazione. Fu quindi giustamente considerato come renitente un aggiudicatario, il quale, nel termine che dal capitolato d'appalto era stato stabilito per stipulare il definitivo contratto e prestare la cauzione, aveva trascurato di adempir l'obbligo suo (1).

573. Può avvenire anche che l'asta sia dichiarata deserta: ciò che può dipendere da molte cause, che è superfluo esaminare. Invece importa vedere quali sieno le conseguenze della deserzione degl'incanti e quale il procedimento da seguirsi. E a ciò provvedono gli articoli 41 e 42 del Regolamento di contabilità generale dello Stato (2).

574. L'asta è dichiarata deserta quando, dopo di averla aperta nel giorno ed ora stabilita, sia passata un'ora senza che si siano presentati almeno due concorrenti, o uno nel caso della lettera *a* dell'art. 87. Così dispone l'art. 80 del

---

(1) App. Palermo, 15 dicembre 1879 (*Man. amm.*, 1880, 121).

(2) Art. 41. « Quando il primo esperimento d'asta sia andato deserto, o non siansi raggiunte offerte al limite fissato dal Governo, di regola dovrà procedersi ad un secondo esperimento, sulla base delle medesime condizioni e del medesimo prezzo che erano stabiliti nell'avviso d'asta o nei capitoli di oneri.

« Ciò non di meno, in casi e per circostanze speciali, il ministro competente può, con suo decreto motivato, autorizzare che si proceda a trattativa privata.

« Nel contratto a trattativa privata non si potranno variare, se non a tutto vantaggio dello Stato, le condizioni ed il limite di tempo stabiliti per l'incanto ». (Quest'ultima disposizione è tolta dall'art. 4 della legge 17 febbraio 1884, n. 2016).

Art. 42. « Se, nel caso previsto dall'articolo precedente, non possa concludersi il contratto a trattativa privata, può ripetersi l'asta pubblica a prezzi più vantaggiosi pei concorrenti, previa comunicazione del nuovo progetto al Consiglio di Stato, semprechè sia richiesto il suo avviso a termini di legge e del presente regolamento, così per la modificazione dei prezzi quando la differenza sia maggiore del decimo di essi, come se si debbano variare le altre condizioni del contratto.

« Se anche quest'asta andasse deserta, si provvederà nuovamente nel modo prescritto dall'art. 41 e dal presente.

« Esaurite inutilmente anche queste ultime prove, se non possa differirsi l'esecuzione delle opere, delle forniture e de' servizi, si potrà autorizzare ad economia, giusta le norme e discipline da stabilirsi, secondo i vari casi, da' competenti Ministeri ».

Regolamento di contabilità. Della deserzione dell'asta si fa processo verbale. Colui che presiede l'asta non ha facoltà di prorogare il termine che il Regolamento fissa ad un'ora (1).

575. Se, scorsa un'ora senza offerte, ne venissero presentate poi, non sarebbero certamente accettabili agli effetti dell'incanto bandito (2). Ma la presentazione di tali offerte non sarebbe però a dirsi senza valore; poichè o l'offerta modifica le condizioni dell'appalto in danno dell'Amministrazione appaltante, o accetta tutte le condizioni che servirono di base all'asta riuscita deserta: nella prima ipotesi si devono rinnovare gli incanti sulla offerta presentata, o chiedere l'autorizzazione prefettizia per accettarla e stipulare a partito privato; nella seconda si può stipulare senz'altro a trattativa privata coll'offerente, senza bisogno dell'autorizzazione prefettizia.

Questa soluzione è conforme all'art. 4, n. 6, della legge 17 febbraio 1884 sulla contabilità generale dello Stato, il quale stabilisce che quando l'asta sia andata deserta e non siansi raggiunte offerte al limite fissato, si potrà stabilire il contratto a trattative private, purchè non si variino, se non a tutto vantaggio dell'Amministrazione, le condizioni ed il limite del prezzo che erano fissati per l'incanto. Donde la conseguenza che se il Consiglio comunale deliberi di autorizzare la Giunta ad accogliere, dopo la deserzione di un incanto, offerte private anche al di sotto della base d'incanto, viola la citata disposizione di legge (3).

La deliberazione della Giunta municipale, che non osserva la citata prescrizione dell'art. 4, n. 6, della legge di contabilità, sarebbe nulla e di nessun valore, e nullo sarebbe il conseguente contratto, salva rimanendo la responsabilità personale dei membri della Giunta firmataria del contratto medesimo (4).

576. Se poi nessuna offerta viene presentata dopo la prima sta andata deserta, deve di regola procedersi ad un secondo

(1) Cons. di Stato, 10 aprile 1885 (*Man. amm.*, 1885, 252).
(2) Id. id., parere sopra citato.
(3) Id. id., 14 febbraio 1890 (*Legge*, 1890, II, 248).
(4) Id. id., 5 novembre 1889 (*Man. amm.*, 1890, 110).

incanto, sulle basi stesse sulle quali fu fatto il primo. Queste basi possono variarsi dietro l'approvazione del Consiglio comunale, senza bisogno di alcuna approvazione prefettizia.

Quando venga cambiato il prezzo che servì di base al primo incanto, il secondo incanto che si tiene su questo non è secondo incanto, bensì nuovo esperimento d'asta, che riuscirebbe deserto qualora non vi fosssero almeno due concorrenti (1).

577. Andati deserti il primo ed il secondo incanto, si può stipulare il contratto a licitazione o a trattativa privata.

Ma occorre, o no, l'autorizzazione prefettizia? L'art. 41 del Regolamento di contabilità generale richiede che, nell'ipotesi di cui ragioniamo, prima che si proceda a trattative private intervenga l'autorizzazione del ministro competente. Nella contabilità comunale le funzioni del ministro in ordine agli incanti sono attribuite al Consiglio comunale; e quindi sembrerebbe che basti l'autorizzazione di questo.

Ma ciò non è; poichè, per l'ultimo alinea dell'art. 166 che commentiamo, ogni contratto a trattativa privata deve essere preceduto da un decreto del prefetto, che autorizzi questa forma di contrattazione. Questa opinione è conforme ai più autorevoli pronunziati della giurisprudenza (2).

Autorizzando la trattativa privata, il prefetto non può mutare le condizioni stabilite dal capitolato approvato, come ad esempio accordare la diminuzione della cauzione dal

---

(1) Cons. di Stato, 20 marzo 1885 (*Man. degli amm.*, 1885, 258).

(2) Vedi il parere del Cons. di Stato del 14 febbraio 1890 (*Legge*, 1890, II, 248. Il Consiglio di Stato, con parere del 16 luglio 1896 (*Riv. amm.*, XLVII, 885) ritenne che per l'art. 82 del Regolamento sulla contabilità generale dello Stato, in mancanza di oblatori al secondo incanto, l'ufficiale che presiede l'asta può ricevere una offerta privata; è poi sempre necessario che intervenga di poi, ad approvare l'accettazione, il provvedimento dell'autorità competente, che nel caso di contratti nell'interesse del Comune è il prefetto: che quindi opera legalmente il prefetto, il quale, essendo presentata una offerta migliore di quella fatta dopo lo esperimento frustraneo del secondo incanto ed accettata dal Comune, invece di autorizzare l'accettazione, manda al Comune di addivenire a licitazione privata fra i due offerenti e quelle altre persone che siano disposte a concorrere, in base alla migliore offerta ottenuta, dichiarando priva di effetto giuridico la deliberazione consigliare colla quale fu accettata la prima offerta.

medesimo stabilita (1). Può solo ammettersi la diminuzione del prezzo che servì di base dell'asta. La mutazione del capitolato non può aver luogo che mercè una formale deliberazione consigliare presa con le forme di legge.

Quando il prefetto, in seguito ad incanti andati deserti, abbia autorizzata la licitazione o trattativa privata, non può più annullare i contratti stipulati pel solo fatto che negl'incanti andati deserti non siansi osservate le formalità prescritte; poichè, se ciò gli avrebbe dato argomento per far rifare l'incanto, o per negare l'assenso alle trattative private, non è poi circostanza sufficiente per rivenire sulla permissione data (2).

578. Tra le cagioni, per le quali l'asta può andar deserta, vi è anche quella derivante da coalizioni tra gli aspiranti, da artificioso allontanamento di offerenti. Ed in questo caso si fa luogo alla applicazione delle pene sancite dall'art. 299 del Codice penale.

579. Molte volte il dolo non è stato esercitato allo scopo di rendere deserta l'asta, bensì allo scopo di allontanare altri concorrenti allo scopo di riuscire aggiudicatario a più facili condizioni. Ed in questo caso, scoperti i brogli e gli artifici usati, l'aggiudicazione deve parimenti essere annullata, e l'asta si ha come fosse veramente riuscita deserta. Quindi fu giustamente deciso essere nulli gli atti d'incanto per l'affitto di beni comunali, quando sia stato constatato da sentenza di Tribunale che per opera dell'aggiudicatario alcuni oblatori furono dolosamente allontanati dalla gara (3). Quando sia provato, con sentenza passata in giudicato, che l'aggiudicatario dei secondi incanti siasi reso colpevole di corruzione per avere allontanato con denaro parecchi aspiranti, rimane esclusa la libera concorrenza degli offerenti, e quindi è evidente il danno del Comune: perciò, mantenendo fermi gli incanti di provvisoria aggiudicazione, si devono annullare i secondi, ordinandosi

(1) Cons. di Stato, 16 settembre 1886 (*Man. amm.*, 1886, 349).
(2) Id. id., 17 ottobre 1887 (*Ivi*, 1877, 373).
(3) Id. id., 4 marzo 1887 (*Ivi*, 1887, 299).

di procedere alla pubblicazione di un nuovo avviso d'asta pe gli incanti definitivi (1).

Non deve però credersi che la facoltà prefettizia di annu lare gli atti di incanto possa esercitarsi sol quando vi sia un sentenza passata in giudicato che dichiari i brogli e le co ruzioni avvenute. Può l'annullamento pronunziarsi anch quando i fatti dolosi siano provati, prescindendo da ogn dichiarazione del giudice penale. Fu quindi deciso che quand vi siano prove specifiche del doloso allontanamento dei con correnti all'asta, può il prefetto astenersi dal dichiarar esecutorî gli atti di aggiudicazione definitiva (2).

§ 4. — Stipulazione, approvazione ed esecuzione dei contratti.

580. Quando basti il verbale di aggiudicazione e quando sia necessario stipular il contratto. — 581. Ragioni che consigliano la stipulazione del contratto. - 582. Termine entro il quale si deve provvedere alla stipulazione del contratto — 583. Il segretario comunale è l'ufficiale pubblico il quale autentica i verbal e roga i contratti del Comune. — 584. Se e quando possa procedervi i vice-segretario comunale. — 585. Contratti del Comune che il segretari comunale può autenticare o rogare. — 586. *Quid*, se il segretario sia inca pace, ma sia nello stesso tempo investito regolarmente del suo ufficio. - 587. Innanzi a quale autorità il contratto viene stipulato. — 588. Norm da seguire nella stipulazione. — 589. Cauzione per l'adempimento dei patt contrattuali o cauzione definitiva. — 590. Sua misura. — 591. Valori i cui deve essere prestata. — 592. Poteri dell'Amministrazione sulla cauzione — 593. Cauzione da prestarsi dalle Associazioni cooperative di produzione di lavoro. — 594. Deposito delle cauzioni presso la Cassa depositi e prestiti — 595. Condizione sospensiva dell'approvazione prefettizia. — 596. Compit dell'autorità prefettizia nello apporre il *visto* al contratto. — 597. *Quid*, s il prefetto non riconosce regolare l'atto. — 598. Se la mancanza del *vist* prefettizio renda esecutorio il contratto dopo scorso il termine stabilito pe l'annullamento. — 599. Se il Governo possa procedere allo annullament d'ufficio. — 600. Giurisprudenza della Cassazione di Roma che riserva all autorità giudiziaria l'annullamento dei contratti comunali. — 601. Nullit derivante dalla mancanza dell'approvazione: suo carattere. — 602. Facolt del prefetto di revocare il *visto*. — 603. Se dopo eseguito il contratt possa il Comune sollevare l'eccezione di nullità. — 604. Se, annullato contratto dall'autorità amministrativa, si possa ricorrere per l'obbietto oppos all'autorità giudiziaria. — 605. Conseguenze dell'approvazione prefettizia. - 606. Bollo e registro ai contratti comunali. — 607. Esecuzione dei co tratti; sue modalità. — 608. Risoluzione del contratto stipulato: in qu casi può aver luogo. — 609. Se applicabile l'articolo 345 della legge sul opere pubbliche 20 marzo 1865. — 610. Se applicabili gli articoli 340 e 3 della stessa legge. — 611. Clausole sottintese nei contratti dei Comuni c

---

(1) Cons. di Stato, 20 maggio 1882 e 23 giugno 1879 (*Man. amn* 1882, 253, e 1879, 356).

(2) Vedi su tal proposito i pareri del Consiglio di Stato 28 magg 1880 e 25 gennaio 1887 (*Ivi*, 1880, 347, e 1887, 138).

eliminano la risoluzione dei medesimi. — 612. Se il fallimento dell'appaltatore risolva il contratto. — 613. Quando l'appaltatore ha diritto ai danni contro il Comune. — 614. Collaudo dei lavori: forme di esso. — 615-616. Questioni relative al collaudo. — 617. Assesto di conto: saldo del prezzo di appalto e svincolo della cauzione dell'appaltatore.

580. D'ordinario il contratto si considera stipulato mediante la firma del verbale dell'aggiudicazione definitiva. Ma vi possono essere dei casi in cui nel capitolato sia prescritto che l'aggiudicatario debba stipulare un vero istrumento contrattuale. Ciò risulta dal combinato disposto del capoverso del riferito art. 98 del Regolamento di contabilità (vedi n. 569), e dall'art. 106 dello stesso Regolamento, il quale così prescrive:

« Art. 106. I processi verbali di aggiudicazione definitiva in seguito ad incanti pubblici o a private licitazioni, equivalgono per ogni effetto legale alla contrattuale stipulazione.

« Il deliberatario non può impugnare l'efficacia degli atti d'incanto pel motivo che non siasi da lui firmato il relativo verbale d'asta ».

Quindi, nei casi in cui non si stipuli il contratto, il verbale di aggiudicazione, tanto nel caso di appalto che di trattativa privata, tiene luogo del contratto; sicchè fa fede fino ad iscrizione di falso (1).

Ma se i processi verbali di aggiudicazione definitiva equivalgono per ogni effetto legale alla stipulazione contrattuale, nè il deliberatario potrebbe impugnare la efficacia dell'atto di incanto pel motivo che non siasi da lui firmato il relativo verbale d'asta, esaminando però attentamente il contenuto di tale verbale non si tarda a vedere che altro è il vincolo che nasce pel deliberatario dall'aggiudicazione definitiva e altro è lo scopo della stipulazione dell'atto contrattuale, come diversi sono gli effetti che ne conseguono.

581. Le ragioni che consigliano la stipulazione del contratto sono egregiamente messe in rilievo dal ROSTAGNO: « Il verbale d'asta — egli scrive (2) — vincola il concessionario alla stipulazione, ma non determina che le generalità dell'opera da

(1) Consulta, tra i molti pareri del Consiglio di Stato, quello del dicembre 1883 (*Man. amm.*, 1883, 126).

(2) *Contabilità di Stato. Corso teorico-pratico sull'attuale sistema contabile del Regno*. Napoli, 1887, pag. 75.

eseguirsi. Non tutti i singoli patti del contratto compresi r capitolati vengono stabiliti dal verbale; per cui con esso l'a giudicatario si impegna di fare quella data cosa, senza c le modalità generali della esecuzione siano fissate legalmen ciò che ha luogo invece nella stipulazione coll'accettazio del capitolato d'oneri, parte integrale del contratto. Se il cc cessionario venisse meno al suo impegno o non si prese tasse per la stipulazione, risponderebbe col deposito d'as ai danni derivanti allo Stato (Comune) dal ritardo e dal nuova procedura, ma non d'altro; mentre non adempien al contratto stipulato vi potrebbe essere costretto e rispo derebbe colla cauzione, in caso che l'Amministrazione doves far ultimare a sue spese l'opera o fornitura stabilita. Ciò evidente, variando sostanzialmente la entità della somma pr scritta come deposito per adire all'asta da questa stabilit come cauzione del contratto, il che non dovrebbe essere s i doveri del concessionario fossero identici nei due casi. Cre diamo quindi che il verbale obblighi l'aggiudicatario all stipulazione e questa alla esecuzione del contratto con tutt le particolarità del medesimo ».

582. Il regolamento di contabilità generale non indica entro quale termine dall'aggiudicazione definitiva debbas provvedere alla stipulazione del contratto; ma anche pe questo è da ritenersi che i Comuni possano seguire il Capi tolato generale per gli appalti delle opere dipendenti da Ministero dei lavori pubblici 28 maggio 1895, il quale sta bilisce che detta stipulazione deve intervenire nel termin fissato nell'avviso d'asta o di deliberamento, ma in nessu caso oltre i due mesi dal deliberamento stesso (art. 7).

583. L'ufficiale pubblico che autentica il verbale di aggiu dicazione, o che stipula il contratto (nei casi in cui si cred opportuno di stipularlo), è il segretario comunale. Il segr tario comunale è pubblico ufficiale, non solo agli effet amministrativi, ma anche a tutti gli effetti legali per dete minati negozi di sua competenza; e gli atti di cui all'art. 16 ricevuti da lui, coll'intervento del sindaco e con l'osservan delle solennità prescritte dalla legge di contabilità dello Sta

hanno il carattere di atti pubblici e ne hanno tutti gli effetti (1). Questo principio, accettato dalla giurisprudenza (2), è pienamente conforme al disposto dell'art. 107 del Regolamento ed all'art. 11 della legge di contabilità generale, nei quali articoli è prescritto appunto che i contratti stipulati nelle forme prescritte dalle disposizioni di quella legge e regolamento, hanno forza di titolo autentico per ogni effetto di legge (3).

584. Nell'assenza del segretario, può il vice-segretario comunale rogare i contratti dei Comuni? Bisogna distinguere: quando il vice-segretario non sia munito di patente non può; ma quando ne sia munito e sia autorizzato dal Consiglio comunale a surrogare il segretario, la sua idoneità a far le veci del segretario negli incanti e a rogare come pubblico ufficiale gli atti relativi non può essere controversa (4).

585. Di regola, fuori dei casi previsti dall'art. 166, non è dato al segretario comunale ricevere atti comunali con gli effetti stessi che avrebbe l'atto notarile, e tanto meno contratti tra particolari nei quali il Comune non sia interessato: il n. 5 delle Norme generali formanti l'allegato *A* al Regolamento comunale del 19 settembre 1899 porta: « I segretari non possono rogare che i contratti nell'interesse esclusivo del Comune indicati nell'art. 166 della legge ». Però, in forza

(1) Coll'art. 4 della legge 14 luglio 1887, n. 4702, venne esteso ai segretari comunali l'obbligo della tenuta del repertorio per gli atti in forma pubblica amministrativa o per le scritture private che essi debbono sottoporre a registro. Le disposizioni da seguirsi al riguardo si contengono nel testo unico delle leggi sulle tasse di registro approvato con R. D. 20 maggio 1897, n. 217, e nel testo unico delle leggi sul riordinamento del notariato approvato con R. D. 25 maggio 1879, n. 4906.

(2) App. Roma, 23 gennaio 1884 (*Ivi*, 1884, 312); Cassazione Torino, 15 marzo 1886 (*Ivi*, 1886, 236); Cass. Roma, 23 luglio 1883 (*Ivi*, 1884, 89); Cons. di Stato, 3 maggio 1879 (*Legge*, 1879, 194).

(3) Anche pei contratti comunali fu ritenuta di rigore l'applicazione dell'articolo 104 del Regolamento sulla contabilità generale dello Stato, applicabile anche ai verbali d'incanto che precedono la stipulazione dei contratti; epperò, ove i contratti non siano ricevuti da un impiegato di grado non inferiore al grado di segretario o corrispondente, salvo il caso di impedimento, vi ha nullità: Cons. di Stato, IV Sezione, 1° aprile 1898 (*Riv. amm.*, XLIX, 410).

(4) Cons. di Stato, 2 dicembre 1887 (*Man. amm.*, 1888, 10).

dell'art. 55 del Regolamento 10 marzo 1904, n. 108, per esecuzione della legge 24 marzo 1903, n. 103, sulla assu zione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comu il segretario comunale riceve anche, in conformità de disposizioni in vigore per i contratti dei Comuni, i co tratti relativi a servizi municipalizzati da stipularsi in forr pubblica.

586. Si presenta ultima su questo proposito una faci questione. Può l'autorità giudiziaria pronunciare la nulli degli atti di una pubblica Amministrazione per incapaci personale del segretario, non ostante che costui sia stato pu blicamente e pacificamente conservato nel suo ufficio dal competente autorità? Fu risposto giustamente che non possa fare (1), essendo chiaro che la qualità di segretari finchè rimane nella persona, deve imprimere tutti gli effet dalla legge previsti agli atti compiti nella detta qualità insir a che della qualità medesima non sia il segretario legalmen spogliato. Ciò è conforme al principio generale che regol siffatta materia, e che trova applicazione in tutti gli atti con piti da pubblici ufficiali, i quali atti sono validi, finchè l qualità di ufficiale pubblico resta legalmente nello individu che li compie.

587. Poche altre osservazioni intorno alla stipulazione de contratti comunali prima di passare a diverso argomento.

L'art. 105 del Regolamento di contabilità prescrive che ne contratti preceduti da pubblici incanti la stipulazione segu dinanzi allo stesso funzionario che presiedette agli incanti, quale accetta (il contratto) nell'interesse dell'Amministrazion Questo articolo esplica il concetto dell'art. 149, n. 5, dell legge comunale e provinciale, pel quale il sindaco stipul i contratti del Comune. Non potrebbe la Giunta attribuir siffatta facoltà del sindaco (2).

Se il sindaco sia assente od impedito, deve ritenersi valid il contratto stipulato innanzi ad un assessore, il quale s

(1) App. Genova, 31 dicembre 1879 (*Man. amm.*, 1880, 296).
(2) Cons. di Stato, 25 novembre 1882 (*Ivi*, 1883, 109, ed altri moltissim

stato a ciò autorizzato dal sindaco con procura autentica e speciale (1). Ciò non è punto controverso.

588. Nello stipulare il contratto, o nel redigere il verbale di aggiudicazione che tien luogo del contratto, devono puntualmente osservarsi le disposizioni non solo delle leggi e dei regolamenti, ma anche dei capitolati fatti dal Consiglio comunale.

Quindi l'osservanza delle disposizioni regolamentari deve essere tassativamente accertata nel verbale di aggiudicazione: e, mancando la certezza dell'esatta osservanza del regolamento, opera seriamente il prefetto procedendo all'annullamento degli atti dell'asta (2).

E quanto ai capitolati deve ritenersi che se il Consiglio abbia tracciato le norme da seguirsi nella stipulazione del contratto con sua deliberazione debitamente approvata, le modificazioni, che s'introducessero di poi nell'istrumento, sebbene acconsentite dal sindaco, o da chi altri procede alla stipulazione, non hanno forza obbligatoria pel Comune (3).

589. Diciamo brevemente della cauzione che si deve prestare per l'adempimento dei patti contrattuali o cauzione definitiva.

Essa viene prestata al momento della stipulazione del contratto nel modo e nella misura stabiliti nel capitolato speciale e nell'avviso d'asta. Naturalmente, stipulato il contratto, il deposito che era stato fatto a sua garanzia viene restituito, subentrando invece la cauzione. Però, di regola, lo stesso primo deposito viene ritenuto a sicurtà della esecuzione del contratto, salvo gli opportuni conguagli quando deposito e cauzione siano in misura diversa.

590. Secondo l'art. 7 del Capitolato generale 28 maggio 1895 per gli appalti delle opere dipendenti dal Ministero dei lavori pubblici — al quale possono far ricorso anche i Comuni

(1) Cons. di Stato, 11 maggio 1881 (*Man. amm.*, 1881, 179).
(2) Cons. di Stato, 2 gennaio 1885 (*Ivi*, 1885, 92).
(3) Cass. Firenze, 17 aprile 1873 (*Ivi*, 1873, 232).

quando non sia loro interdetto da altre speciali leggi o regolamenti — la cauzione non può essere minore del 10 nè maggiore del 20 per cento del valore delle opere date in appalto. Però non è tolto che, in circostanze eccezionali, l'Amministrazione possa stabilirla in una quota maggiore. Pei contratti di manutenzione poi essa dev'essere determinata in una somma eguale alla metà dell'annuo canone di appalto, depurato dal ribasso d'asta.

591. Ove nel capitolato speciale non sia stabilito diversamente, la cauzione deve esser data in numerario, in biglietti di Stato o in biglietti di banca accettati come denaro nelle casse dello Stato o in rendita del debito pubblico al portatore o nei titoli nei quali vedemmo potersi prestare la cauzione provvisoria (1), al valore di borsa nel giorno del deposito. Essa può pure essere prestata in rendita nominativa intestata all'accollatario, purchè sia libera da qualsiasi vincolo, e venga, alla stipulazione del contratto, sottoposta ad ipoteca, a garanzia della esecuzione dei lavori appaltati (art. 7, Capitolati generali succitati).

592. La cauzione sta a garanzia dell'adempimento di tutte le obbligazioni del contratto, del risarcimento dei danni derivati dall'inadempimento delle obbligazioni stesse, nonchè del rimborso delle somme che l'Amministrazione avesse eventualmente pagato in più durante l'appalto, in confronto del credito dell'appaltatore risultante dalla finale liquidazione, salvo l'esperimento di ogni altra azione nel caso che la cauzione risultasse insufficiente.

L'Amministrazione ha diritto di valersi di propria autorità della cauzione per le spese dei lavori da eseguirsi di ufficio, nonchè pel rimborso delle maggiori somme pagate durante l'appalto in confronto ai risultati della liquidazione finale.

Se la cauzione fu data con deposito di titoli, l'Amministrazione può, senz'altra formalità, venderla col mezzo di un agente di cambio; e l'appaltatore può essere obbligato a

(1) Vedi nota al n. 550.

reintegrare la cauzione di cui l'Amministrazione abbia dovuto valersi, in tutto o in parte, durante la esecuzione del contratto (art. 8, Capitolati generali succitati).

593. Per speciale favore, la cauzione da prestarsi dalle associazioni cooperative di produzione e lavoro, da stipularsi nei casi preveduti dall'art. 4 della legge 11 luglio 1889, n. 6212, e osservate le formalità stabilite nel relativo regolamento 9 giugno 1898, n. 230, è, per disposizione dell'art. 117 del Regolamento comunale 19 settembre 1899, formata mediante ritenuta del 10 per cento dell'importo di ogni rata da pagarsi a lavoro compiuto e collaudato. Dalla quale disposizione si dovrebbe dedurre che quando le associazioni di cui è caso concorrono ad un'asta pubblica e vi rimangono deliberatarie, debbono costituire la cauzione nei modi ordinari (1).

594. Secondo l'art. 115 del Regolamento comunale 19 settembre 1899, tutte le cauzioni prestate a garanzia dei contratti stipulati nell'interesse delle Provincie e dei Comuni dovevano, a cura delle stesse parti interessate, essere versate alla Cassa depositi e prestiti e, se non avessero avuto una durata superiore ai tre mesi o non avessero superato le lire ventimila, alla tesoreria provinciale; ma l'obbligo del versamento alla Cassa dei depositi e prestiti avrebbe dovuto osservarsi sempre, qualora lo ammontare delle cauzioni in numerario o in titoli di rendita pubblica al portatore superasse i due terzi della cauzione prestata dal ricevitore; e l'obbligo del versamento alla tesoreria ogni qualvolta l'ammontare delle cauzioni superasse i due terzi della cauzione prestata dall'esattore.

Questo articolo del Regolamento comunale 1899 fu, come non rispondente alle esigenze del servizio e perchè inoltre conteneva disposizioni di non chiara interpretazione, abrogato dall'art. 2 del Regio Decreto 29 dicembre 1901, n. 566.

Non è a credere però che con tale abrogazione le cauzioni prestate a garanzia dei contratti comunali possano rimanere depositate nelle casse dei Comuni, anzichè essere versate

(1) Cons. di Stato, 5 luglio 1895 (*Cons. dei Com.*, 1895, 264).

nella Cassa depositi e prestiti; chè il loro deposito è tuttor regolato dagli art. 8 e 10 della legge 15 maggio 1863 pe l'amministrazione della Cassa depositi e prestiti (1), dall'art colo 26 del relativo Regolamento 9 dicembre 1875, n. 2802 (2 e dalle istruzioni diramate dal Ministero dell'interno con l circolari 9 marzo 1892, 27 settembre 1896, 18 giugno 5 ottobre 1897 (3) state richiamate con circolare della Dir zione generale dell'Amministrazione civile dell'8 marzo 1902 (4

595. Stipulato il contratto, esso è perfetto pel contraent col Comune, ma quanto al Comune la perfezione è subord nata alla condizione dell'approvazione prefettizia. Dispon infatti l'art. 170 della legge comunale che: « I contratti [de Comuni] non sono esecutorî senza il visto del prefetto o de sotto-prefetto, i quali debbono accertarsi che siano state osse vate le forme prescritte ». E trattandosi di contratti risultan

---

(1) Art. 8. « I depositi prescritti da legge, da regolamenti o in qua lunque caso dall'autorità giudiziaria o dall'autorità amministrativa, deb bono farsi nelle Casse [nella Cassa] dei depositi e prestiti. Debbon farsi nelle stesse Casse [nella stessa Cassa] anche i depositi che la legg ammette a fine di ottenere un effetto giuridico determinato ».

Art. 10. « Gli stabilimenti pubblici, e coloro che per ragione di uffizi hanno ricevuto o riceveranno depositi obbligatorî o volontari, dovranno entro il termine di un mese, fare il versamento del denaro o la consegn dei titoli alle Casse [alla Cassa] dei depositi e prestiti. Trascorso quest termine, saranno responsabili non solo degli interessi che dopo il trente simo giorno le Casse avrebbero pagato, ma pur anche di ogni evento cui potesse andare soggetto il capitale, e ciò indipendentemente dall pene che avessero incorse ».

(2) Art. 26. « Sono depositi obbligatorî quelli prescritti da leggi regolamenti e in qualunque caso dall'autorità giudiziaria od ammini strativa, e quelli che la legge ammette a fine di ottenere un effett qualsiasi.

« Si considerano come obbligatorî i depositi fatti per servire a cau zione qualsiasi ».

(3) Vedi queste Circolari riferite in FERRERI, op. cit., pag. 64 e seg La Circolare 18 giugno 1897 contiene le « Disposizioni per facilitare versamento e lo svincolo presso la Cassa depositi e prestiti dei deposi d'interesse comunale e provinciale ». — Che tra le forme stabilite per g appalti delle opere dello Stato che i Comuni debbono seguire neg appalti di un valore superiore alle L. 500, si comprendano anche quell del deposito delle relative cauzioni presso la Cassa depositi e prestit ritenne il Consiglio di Stato con parere del 1° aprile 1897 (*Foro italian* 1887, III, 95).

(4) Vedi questa Circolare nella *Riv. amm.*, LIII, 246.

da aggiudicazioni l'articolo 113 del Regolamento comunale 19 settembre 1899 dispone: « Il *visto* deve apporsi agli atti di aggiudicazione definitiva, quando non debbono essere seguiti dal formale contratto ».

È dunque questa dell'approvazione una vera condizione *sospensiva*, alla quale è soggetta l'esecutorietà del contratto. E così infatti la definisce il corrispondente art. 12 della legge 17 febbraio 1884 sulla contabilità generale dello Stato. Senonchè nella contabilità dello Stato l'approvazione è data con un formale decreto ministeriale, registrato alla Corte dei conti, e nel quale debbono essere indicati tutti gli estremi del contratto approvato, ai termini dell'art. 119 del Regolamento di contabilità. Ma, pei contratti dei Comuni, tanta solennità non è richiesta: basta un semplice *visto*, non motivato, come quello che si appone alle deliberazioni comunali.

Senza il *visto* del prefetto, il contratto non è perfetto: nè il contraente acquista alcun diritto, nè l'Amministrazione rimane obbligata (1). Se il *visto* viene negato, l'aggiudicatario, ancorchè abbia data la cauzione, non ha diritto alla rivalsa dei danni (2), ma solo alla restituzione della cauzione stessa.

596. Gli autori e la giurisprudenza non erano perfettamente d'accordo sul punto se nell'apposizione del visto il prefetto dovesse limitarsi all'esame della forma legale e sostanziale dell'atto, o se potesse anche entrare in questioni di fatto ed in apprezzamenti sul merito amministrativo del contratto. Coloro i quali sostenevano competere al prefetto il solo esame della forma osservavano che quando il legislatore volle l'esame del merito per parte delle autorità superiori lo ha sancito chiaramente, sottoponendo, coll'art. 169 della legge comunale, al parere del Consiglio di Prefettura i progetti di contratti da stipularsi quando superino le lire 8000, e, coll'articolo 194, all'approvazione della Giunta provinciale amministrativa le deliberazioni dei Comuni riguardanti certi contratti.

---

(1) Cons. di Stato, 18 giugno 1886 (*Man. amm.*, 1886, 333).

(2) Cass. Napoli, 8 giugno 1883 (*Ivi*, 1884, 138): App. Genova, 11 luglio 1884 (*Ivi*, 1884, 301); id., 6 maggio 1882 (*Ivi*, 1883, 76); App. Torino, 23 maggio 1884 (*Ivi*, 1884, 300).

Coloro invece che ritenevano potere il prefetto entrare nel merito e in apprezzamenti di fatto appoggiavano la loro tesi sul disposto dell'articolo 120 del Regolamento generale di contabilità e sostenevano che il medesimo, col disporre che il Ministero possa astenersi dal rendere eseguibili i contratti quantunque riconosciuti regolari, sancisce un principio generale di diritto pubblico che si applica a tutte le pubbliche Amministrazioni, e quindi anche ai Comuni: per cui il prefetto non solo ha il diritto di ricusare il visto, ma non è tenuto a darne le ragioni, come non vi è tenuto chi applica l'art. 120 per conto dello Stato, secondo la vigente giurisprudenza.

Quest'ultima opinione fu accolta nel Regolamento comunale 19 settembre 1899, stabilendosi nell'ultimo capoverso dell'art. 113 che « per gravi motivi d'interesse pubblico e del Comune, il prefetto può, sentito il Consiglio di Prefettura, negare la esecutorietà ai contratti, quantunque riconosciuti regolari » (1).

---

(1) Si è però giustamente opinato che non potrebbe esser titolo sufficiente per annullare un contratto regolarmente stipulato la circostanza che dopo la stipulazione siano pervenute al Comune delle offerte migliori: Consiglio di Stato, 11 agosto 1882 e 3 febbraio 1888 (*Man. amm.*, 1888, 135 e 136); IV Sezione, 18 dicembre 1903 (*Foro it.*, 1904, III, 55): « Attesochè — è detto in questa decisione — giusta il disposto dell'ultimo capoverso dell'art. 113 del Regolamento per la esecuzione della legge comunale e provinciale, riproduzione esatta dell'art. 120 del Regolamento di contabilità generale dello Stato, i motivi, al cui concorso è subordinato il potere del prefetto di negare la esecutorietà a contratti, quantunque riconosciuti regolari, debbono riferirsi ad un interesse pubblico e grave del Comune e della Provincia; e perciò il disposto di detto capoverso, che sancisce una misura eccezionale, deve avere una interpretazione restrittiva, contenersi cioè entro i limiti segnati dall'intendimento del legislatore. E ciò spiega come, secondo la giurisprudenza, i casi, pei quali fu giustificato il diniego dell'esecutorietà, sono quelli di dolo, frode, allontanamento dagli incanti, collusione, sospetto di imbrogli, intrighi, errore ed altri parimenti gravi, per cui fosse riuscito illusorio e quasi defraudatorio il prezzo, e come dalla giurisprudenza stessa sia stato sempre ritenuto che il maggior vantaggio assicurato al Comune o alla Provincia da una offerta tardiva, non possa mai essere motivo legittimo del detto diniego, nè di conseguenza titolo di annullamento di un contratto regolarmente stipulato ».

In ordine ai limiti della facoltà concessa al prefetto dall'art. 113 del Regolamento comunale, vedi: Cons. di Stato, 3 luglio 1903 e 26 maggio 1901 (*Man. amm.*, 1903, 353; 1902, 419).

597. Ma *quid juris* quando il prefetto non riconosca regolare un contratto? Dovrà esclusivamente astenersi dall'apporre il visto? Non lo crediamo. Che il prefetto possa ritardare il provvedimento, è certo, poichè il contratto è uno degli atti contemplati dall'art. 69 del Regolamento comunale 19 settembre 1899, pei quali la legge richiede espressamente l'approvazione di un'autorità superiore pur non assegnando per essa alcun termine. Ma il prefetto, nell'interesse delle Amministrazioni e quindi dello Stato, nel cui interesse quello delle singole amministrazioni si compenetra, ed in armonia ai fini, al raggiungimento dei quali è preposto, dovrà provvedere pel contratto riconosciuto irregolare, dichiarando all'Amministrazione interessata i motivi che lo viziano: la quale dichiarazione sarà provvedimento passibile di ricorso in via gerarchica, perchè la legge non ha per esso stabilito alcuna forma speciale (1).

598. Si è discusso se la mancanza del *visto* possa rendere esecutorio il contratto dopo scorsi i termini stabiliti dagli art. 190 e 191 della legge. Alcuni ritengono che la mancanza del *visto* non nuoccia alla esecutorietà, la quale si acquista dal contratto pel semplice fatto di non essere stato annullato. Ma questa dottrina non regge dinanzi alla considerazione che nel caso presente occorre una esplicita approvazione del prefetto, che si traduce nel *visto:* questo è perciò sempre necessario, e l'esecuzione del contratto rimane sospesa finchè il *visto* non sia concesso.

599. È ammessa però dalla giurisprudenza, anche per i contratti comunali, la facoltà del Governo del Re di procedere d'ufficio all'annullamento dei medesimi a termini dell'art. 279 della legge comunale e provinciale (2). Il Governo del Re ha quindi un potere discretivo per riconoscere i motivi di convenienza che possono consigliarlo ad usare o no di tale facoltà di annullamento di ufficio; e se il decreto del prefetto che annulla il contratto sia irregolare e debba perciò essere rivocato, può

(1) Vedi lo studio del dott. E. VITETTI, *Annullamento di contratti*, nel *Man. degli amm.*, 1898, 141.

(2) Cons. di Stato, 4 febbraio 1887 e 7 febbraio 1890 (*Man. degli amm.*, 1887, 250, e 1890, 175).

dal Governo del Re esaminarsi se convenga sostituire l'annullamento per Regio Decreto a quello già prima pronunziato dal prefetto.

600. Però la Cassazione di Roma con ripetuti giudicati 24 giugno 1897, 21 luglio 1898 e 16 aprile 1901 (Sez. riunite) ha sempre ritenuto che ogni qual volta si tratti di annullare un contratto comunale subentri l'azione dell'autorità giudiziaria: senza che si debba distinguere se tale azione per annullamento sia mossa da un diritto o da un semplice interesse. Confessiamo che, teoricamente, questa dottrina ci persuade e ci seduce: perchè in una società tranquilla nessuna legge di contratto dovrebbe trovare il suo scioglimento che davanti al magistrato ordinario. Ma allora che cosa diventerebbero gli articoli 279 della legge comunale e gli art. 100 e 113 del suo Regolamento: e quando sarà il caso che il Governo del Re possa in forza di tali disposizioni annullare un contratto del Comune? Vista la oramai costante giurisprudenza della Cassazione romana, sarebbe oramai tempo che i compilatori della legge comunale provvedessero ad una chiara disposizione al riguardo, per non vedere moltiplicate le liti attorno ai principali contratti dell'azienda comunale.

601. Vincolata la esecuzione di un contratto all'approvazione dell'autorità superiore, è evidente che il contratto non può avere efficacia se non quando tale approvazione sia resa nota all'altra parte contraente, giacchè è solo da questo istante che può sorgere il *vinculum juris* nei rapporti anche della pubblica Amministrazione. Conseguentemente, il prefetto, che ha apposto il visto a un contratto d'appalto stipulato da un Comune in seguito a pubblica asta, può ancora revocarlo ed annullare il contratto stesso quando questo importi violazione di legge, se l'approvazione non è ancora stata comunicata all'aggiudicatario (1).

602. La nullità derivante dalla mancanza dell'approvazione prefettizia al contratto stipulato (o al verbale di aggiudicazione

(1) Cons. di Stato, 14 gennaio 1897 (*Riv. amm.*, XLVIII).

che ne faccia le veci) non può essere opposta che dal Comune soltanto, e non dal privato che col Comune contratta (Codice proc. civ., art. 57). Ciò è ben chiaro, trattandosi di formalità stabilita nello interesse del Comune, e quindi di nullità relativa del contratto che ne è mancante (1).

Un'altra logica conseguenza di siffatto principio è questa: che tale nullità non può elevarsi d'ufficio dal Tribunale, ma deve essere formalmente sollevata dal Comune (2), bene potendo questo aver ragione di rinunziarvi quando il contratto, sebbene mancante di approvazione, torni di suo interesse.

Ed è poi ben logico e chiaro che la mancanza di autorizzazione o di approvazione ad un Comune per un contratto non può essere proposta per la prima volta in sede di cassazione (3).

603. Ma quando il contratto sia stato già eseguito in buona fede e nell'interesse del Comune, potrebbe il Comune sollevare l'eccezione di nullità derivante dalla inosservanza delle forme prescritte dall'art. 166?

Fu risposto che no, poichè sarebbe offesa alla buona fede dei contraenti (4). E la risposta non può sconvenirsi essere stata equa e giusta al tempo stesso.

604. Abbiamo finora esaminato il caso in cui gl'incanti siano stati trovati regolari dall'autorità amministrativa, ed abbiamo ammesso che possa ciò non ostante l'autorità giudiziaria dichiarare la loro illegalità. Ma può presentarsi anche il caso inverso: che, cioè, l'autorità amministrativa, giudicando irregolari gl'incanti, abbia pronunziato il loro annullamento. Si è chiesto se contro siffatto provvedimento sia luogo a ricorso in sede giudiziaria; e fu risposto che no (5). Difatti, un siffatto ricorso non potrebbe avere altro obbietto che quello di porre nel nulla il decreto di annullamento degli incanti, cosa interdetta all'autorità giudiziaria, la quale non può rivocare l'atto amministrativo. Però, data la giurisprudenza

(1) Cass. Napoli, 19 dicembre 1889 (*Legge*, 1890, II, 339).
(2) Cass. Roma, 22 maggio 1876 (*Ivi*, 1876, II, 303).
(3) Stessa sentenza.
(4) Cons. di Stato, 3 maggio 1882 (*Ivi*, 1882, II, 461).
(5) App. Cagliari, 9 luglio 1872 (*Man. amm.*, 1874, 40).

della Cassazione di Roma riportata al n. 600, gravi dubbi si potrebbero sollevare anche contro questa soluzione.

605. Con l'approvazione prefettizia del contratto stipulato, questo diventa perfetto, senza che occorra una notificazione ufficiale dell'approvazione stessa al privato che ha contrattato. Nè vi è la necessità di una nuova ulteriore stipulazione, bastando la precedente divenuta perfetta ed eseguibile (1).

606. Prima di tener discorso della esecuzione dei contratti, vogliamo ricordare come essi siano soggetti alle formalità fiscali del bollo e del registro. Non svolgeremo le disposizioni che reggono la materia, essendo ciò còmpito dello studio delle leggi relative alle tasse suddette.

Diremo solo che il segretario comunale è obbligato alla tenuta del repertorio dei contratti che roga, al paro dei notari. Gli atti dell'asta e i relativi verbali di aggiudicazione sono soggetti alla tassa sul bollo. Gli stessi verbali di aggiudicazione ed i contratti stipulati sono soggetti alla tassa di registro. I verbali di deserzione d'asta nei pubblici incanti, non avendo alcun carattere contrattuale, sono esenti dalla tassa di registro (2).

La tassa di registro sui contratti dei Comuni è dovuta non dal giorno in cui l'autorità tutoria approva le deliberazioni consigliari sui progetti preparati dalla Giunta, ma dal giorno in cui si consegnano le relative stipulazioni in pubblico atto (3). Mancando di soddisfare la tassa di bollo o di registro, i contraenti cadono nelle multe comminate per siffatte contravvenzioni. E a questo proposito torna opportuno ricordare un principio stabilito dalla giurisprudenza, ed a cui noi facciamo plauso senza riserbo: cioè, che è nulla del tutto la deliberazione consigliare, la quale assuma a carico del Comune la multa applicata alla Giunta comunale per omessa registrazione di un contratto (4).

---

(1) Cass. Roma, 22 maggio 1876 (*Legge*, 1876, II, 303).
(2) Nota del Ministero delle finanze, 15 maggio 1886 (*Man. amm.*, 1887, 89).
(3) Cass. Roma, 30 ottobre 1885 (*Ivi*, 1886, 89).
(4) Cons. di Stato, 10 giugno 1891 (*Legge*, 1891, II, 432).

607. All'esecuzione dei contratti provvede il sindaco, ai sensi dell'art. 149, n. 4, della legge comunale e provinciale; ben potendo l'esecuzione del contratto considerarsi come l'esecuzione di una deliberazione consigliare.

L'esecuzione del contratto deve aver luogo in conformità delle disposizioni del contratto stesso. Non possono quindi i Comuni modificare i contratti regolarmente stipulati ed in corso di esecuzione, e sarebbero perciò nulle le relative deliberazioni (1). La modificazione è illegale tanto se essa miri allo scopo di avvantaggiare il Comune, quanto se a quello di avvantaggiare il contraente col Comune, come ad esempio lo appaltatore dei lavori comunali (2).

608. Se però il Comune non ha facoltà di modificare il contratto stipulato, nè di rescinderlo di sua propria autorità, può esso provocarne la risoluzione nei casi e nei modi dalla legge stabiliti: quali, ad esempio, l'inadempimento dei patti del capitolato; il verificarsi della condizione risolutiva espressamente preveduta; l'inadempimento al pagamento del canone nei contratti relativi, ecc. Ed essendo, come innanzi s'è detto, pel disposto dell'art. 113, capov. 1°, del Regolamento comunale 19 settembre 1899, applicabili ai contratti dei Comuni anche le norme stabilite dalla legge sui lavori pubblici per la esecuzione dei contratti dello Stato (art. 337 e segg.), ne segue che anche nei contratti dei Comuni debbono trovar luogo le speciali cause di risoluzione ammesse da quegli articoli. E così troviamo deciso che sia applicabile il disposto dell'art. 344, che fissa il limite dei maggiori lavori, o della diminuzione delle opere, al quale limite l'appaltatore è obbligato a sottostare nel corso di un contratto, ed oltre al quale l'appaltatore stesso ha diritto alla risoluzione del contratto (3).

609. Così pure è applicabile ai Comuni anche la disposizione dall'art. 345 della stessa legge che, derogando alla generale disposizione dell'articolo 1641 del Codice civile, dà

(1) Cons. di Stato, 13 novembre 1890 (*Legge*, 1892, I, 413).
(2) Cons. di Stato, 30 novembre 1877, 27 giugno 1884, 19 maggio 1885 (*Man. degli amm.*, 1878, 25; 1884, 317; 1885, 286).
(3) App. Torino, 26 novembre 1880 (*Man. amm.*, 252).

facoltà all'Amministrazione di risolvere in qualunque tempo il contratto mediante il pagamento dei lavori eseguiti e del valore dei materiali esistenti in cantiere, oltre al decimo dello importo delle opere non eseguite.

610. E così pure saranno applicabili ai contrattti dei Comuni i casi di rescissione contemplati dall'art. 340 della legge sui lavori pubblici, contro l'appaltatore che si renda colpevole di frode o di grave negligenza, nonchè le sanzioni del successivo art. 341 della stessa legge.

611. Nei contratti dei Comuni si intendono sottintese tutte le clausole recanti obblighi nei contraenti per virtù di disposizione di legge o di regolamento. L'ignoranza della legge non si presume; nè può quindi esser causa di risoluzione del contratto la circostanza che dopo la stipulazione il contraente si vegga diminuiti in conseguenza dell'applicazione di simili disposizioni di legge, i diritti che egli credeva di avere acquistato. E per spiegarci con un esempio diremo che fu rigettata la domanda di chi, avendo stipulato con un Comune un contratto per locazione di beni comunali ad uso di pascolo, ne chiedeva la rescissione perchè non gli era stato concesso di far pascolare i bestiami in certe sezioni forestali dove, per espressa disposizione di legge, tale pascolo è vietato, osservandosi che egli doveva in tal caso imputare a se stesso l'ignoranza della legge (1).

612. Un'ultima questione a proposito della risoluzione dei contratti comunali. Il fallimento dell'appaltatore risolve il contratto di appalto? Fu a ragione risposto negativamente. Quindi se la massa rifiuta di eseguire l'opera appaltata, il Comune può essere autorizzato ad eseguirla per conto del fallimento, con diritto a concorrere insieme agli altri creditori pel rimborso della maggiore spesa eventualmente occorrente (2).

613. L'appaltatore non può pretendere compensi per danni alle opere o provviste se non nei casi di forza maggiore e

(1) Cass. Roma, 22 maggio 1876 (*Legge*, 1876, II, 303).
(2) App. Genova, 17 ottobre 1893 (*Ivi*, 1893, II, 701).

nei limiti consentiti dal contratto. Per l'accertamento del danno si deve seguire il procedimento stabilito dall'art. 348 della legge sulle opere pubbliche.

Tra i casi di forza maggiore non sono compresi quelli derivanti dalla legge (salvo se il contratto espressamente li preveda). Quindi fu deciso che l'appaltatore di un servizio pubblico non ha diritto ad indennità dalla amministrazione appaltante per ciò che, essendosi diminuito per disposizione governativa il servizio pubblico al quale il suo appalto provvedeva, gli sia venuta meno la parte rimunerativa del contratto (1). Questo principio è di grande importanza, e trova applicazione specialmente negli appalti di riscossioni di tasse, dazi, od entrate comunali.

Ha poi l'appaltatore diritto ai danni derivanti da colpa o negligenza imputabile al Comune. Può quindi l'appaltatore chiedere il risarcimento dei danni risentiti per l'indebito ritardo frapposto dal Comune alla consegna dei lavori, oppure per la sospensione od il rallentamento dei lavori stessi, secondo le disposizioni generali del Codice civile nella materia delle locazioni di opere (2), salvo il ricorso del Comune contro il colpevole del ritardo.

614. Eseguiti i lavori, ha luogo il collaudo dei medesimi, e la presentazione del conto finale da parte dell'appaltatore. Nè il pagamento dell'ultima rata di appalto, nè lo svincolo della cauzione dell'appaltatore può aver luogo se non siano adempiute siffatte prescrizioni.

Con quali forme, anzitutto, deve aver luogo il collaudo? Risponde l'art. 113, capov. 2°, del Regolamento comunale del 19 settembre 1899 col disporre che ove i capitolati per i contratti non contengano le norme per la consegna ed il collaudo dei lavori, si riterranno applicabili le disposizioni degli art. 337 a 365 della legge sui lavori pubblici. E poichè queste disposizioni trovano la loro più dettagliata esplicazione nel Regolamento 25 maggio 1845, n. 350, sulla direzione, contabilità e collaudazione dei lavori dello Stato che sono nelle

(1) Cass. Torino, 22 novembre 1886 (*Man. amm.*, 1887, 95; 1888, 268).
(2) Id. id., 9 maggio 1892 (*Legge*, 1892, II, 784).

attribuzioni del Ministero dei lavori pubblici, anche le disposizioni di questo regolamento troveranno congrua applicazione al collaudo delle opere date in appalto dai Comuni.

615. Così, fu giudicato che anche in tema di opere date in appalto dai Comuni o consorzi fra Comuni è applicabile l'art. 117 del citato Regolamento 25 maggio 1885, e quindi il Comune o il Consorzio ha sempre diritto di chiedere ed ottenere un nuovo collaudo fino a che non abbia approvato il primo, senza che in contrario possa addursi il difetto, quanto ai Comuni e consorzi, dell'autorità governativa indicata nell'art. 109 dello stesso regolamento per l'approvazione dei collaudi, o il fatto che l'opera sia stata intanto aperta al pubblico esercizio (1).

616. L'appaltatore non ha diritto di opporre il veto alla nomina del collaudatore eseguita dal Comune committente, il quale per tale nomina ha piena libertà di scelta (2).

Esso non può spiegare azione giudiziaria contro l'Amministrazione appaltante se non dopo la finale liquidazione dei conti e dopo il collaudo approvato dalla competente autorità. Nel conto finale e nel collaudo entra tutto quanto attiene allo adempimento degli obblighi contrattuali ed alla risoluzione di tutte indistintamente le contestazioni che possono insorgere per occasione dello appalto, fra appaltatore e appaltante (3).

Tali contestazioni seguono dapprima la via amministrativa; ma l'ultima parola appartiene all'autorità giudiziaria. Deve però osservarsi che, secondo il disposto dell'articolo 349 della legge sulle opere pubbliche, nei capitoli di appalto può stabilirsi che le questioni tra gli appaltatori e l'Amministrazione siano decise da arbitri (4). Or quando nei capitolati di

---

(1) App. Casale, 14 agosto 1900 (*Riv. amm.*, LI, 1047); App. Genova, 27 maggio 1899 (*Ivi*, LI, 124).

(2) Cons. di Stato, 20 agosto 1892 (*Ivi*, 1893, I, 175).

(3) Cass. Roma, 11 giugno 1892 (*Ivi*, 1892, II, 618).

(4) La Corte d'appello di Venezia, con sentenza del 12 maggio 1903 (*Temi Veneta*, 1903, 556), decise che se, indipendentemente da qualsiasi espresso richiamo, ai contratti di appalto dei Comuni sono estese le disposizioni del Capitolato generale 28 maggio 1895 per gli appalti delle opere dipendenti dal Ministero dei lavori pubblici, ciò ha luogo in quanto

appalto sia stabilita una simile clausola, scende logicamente la conseguenza che siano improcedibili davanti l'autorità giudiziaria le domande di appaltatori di opere pubbliche comunali riguardanti le divergenze tecniche relative agli appalti sôrte nella liquidazione dell'ammontare dei lavori ed in seguito alle conclusioni proposte dei collaudatori (1).

617. Definite le questioni relative al collaudo, ha luogo l'assesto dei conti, il pagamento delle rate di prezzo e lo svincolo della cauzione o della sicurtà fornita a garanzia del contratto.

A chi spetta ordinare siffatto svincolo: al sindaco, alla Giunta, o al Consiglio comunale? Secondo l'articolo 116 del Regolamento comunale 19 settembre 1899 (così come fu sostituito dall'art. 1 del Regio Decreto 29 dicembre 1901, n. 566) lo svincolo deve essere autorizzato dalla Giunta municipale (trattandosi di contratti provinciali, dalla Deputazione provinciale) e le relative deliberazioni devono essere approvate dal prefetto, previa constatazione, a cura e responsabilità del medesimo, dell'adempimento delle condizioni e degli obblighi assunti col contratto a cui la cauzione si riferisce, e previa definizione delle relative contabilità. Qualora però lo svincolo sia di cauzione prestata mediante annotazione di ipoteca su certificati del debito pubblico, oppure quando rappresenti o sia l'effetto di una transazione, ovvero importi rinunzia ad azioni creditorie o diminuzione del patrimonio comunale (o provinciale), occorre la deliberazione del Consiglio comunale (rispettivamente, del Consiglio provinciale) e l'approvazione della Giunta provinciale amministrativa. Se poi per legge o per regolamento fossero prescritte altre speciali formalità per lo svincolo di determinate cauzioni, il prefetto deve assicurarsi, prima di dare la propria approvazione, se esse siano state adempiute.

---

tali disposizioni siano applicabili e conciliabili con la natura del contraente Comune; e quindi, se è applicabile l'art. 42 del detto Capitolato che stabilisce la clausola compromissoria, non è del pari applicabile il successivo art. 43 che deferisce a determinati alti funzionari dello Stato la nomina degli arbitri e prescrive la scelta di questi fra determinati corpi o collegi; epperò, in detti appalti dei Comuni, mancando l'accordo delle parti per la nomina degli arbitri, questa deve essere fatta dall'autorità giudiziaria a sensi dell'art. 12 Codice procedura civile.

(1) App. Roma, 2 maggio 1892 (*Legge*, 1892, II, 738).

§ 5. — Ingerenza governativa nei contratti comunali.

618. Quadro delle ingerenze delle autorità governative nei contratti dei Comuni. — 619. Rinvio della loro trattazione.

618. Troviamo nella legge e nei regolamenti sull'amministrazione comunale e provinciale moltissime forme d'ingerenze affidate alle autorità governative nei contratti dei Comuni. Enumeriamole per farne il quadro completo.

Le ingerenze nei contratti comunali sono affidate o al prefetto, o al Consiglio di Prefettura, o alla Giunta provinciale amministrativa, o al Governo del Re.

Il prefetto deve:

1° pel capoverso dell'art. 166, accordare la facoltà di dispensa dagli incanti pei contratti comunali eccedenti le lire 500; oppure, nelle stesse condizioni, accordare la facoltà di procedere ai servizi in via economica;

2° per l'art. 113 del Regolamento comunale 19 settembre 1899, apporre il visto al contratto stipulato, e agli atti di aggiudicazione definitiva, quando essi tengano luogo del contratto.

Il Consiglio di Prefettura deve, a termini degli art. 169, 171 e 172 della legge comunale, dare il suo parere sui progetti di contratti, quando superino le lire 8000.

La Giunta provinciale amministrativa, dopo che è già intervenuta la stipulazione, deve concedere la sua approvazione ai contratti di alienazione previsti dall'art. 194, alle costituzioni di servitù, contrattazione di prestiti, acquisto di azioni ed impieghi di capitali previsti dallo stesso articolo, nonchè alle locazioni e conduzioni eccedenti 12 anni, ed ai contratti che importano spesa ultraquinquennale.

Finalmente il Governo del Re, in virtù delle facoltà conferitegli dall'art. 279 della stessa legge, ha facoltà di annullare di ufficio quei contratti, ai quali il prefetto abbia apposto il *visto*, o che in qualunque modo non abbia annullati, quando riconosca che i contratti medesimi sono irregolari e dannosi allo interesse del Comune.

619. Delle attribuzioni riserbate al prefetto si è già detto nei §§ 2 e 3 del commento a questo articolo, quindi ci basta rinviare a quanto ivi si è dichiarato.

Per ciò che riguarda le attribuzioni del Consiglio di Prefettura rinviamo al commento degli art. 169, 171 e 172; — per ciò che riguarda le ingerenze della Giunta provinciale amministrativa, rinviamo al commento dell'art. 194; — per ciò che riguarda infine i poteri del Governo del Re rinviamo al commento dell'art. 279.

Art. 167 (Testo unico, art. 158). — **Il prefetto e rispettivamente il sotto-prefetto hanno facoltà di far seguire gli incanti e la stipulazione dei contratti per vendita di taglio di boschi nei loro uffizi.**

In tal caso essi presiederanno agli incanti, ed i contratti saranno stipulati innanzi a loro da uno o più dei membri delegati dalla Giunta municipale.

Rogherà gli atti il segretario di Prefettura o Sotto-prefettura, il quale potrà soltanto liquidare i diritti attribuiti dalla tariffa al segretario comunale, versandoli nelle casse dello Stato.

620. I contratti di vendita di tagli di boschi seguono lo stesso regime di procedura degli altri contratti di alienazione. — 621. Eccezioni portate dallo art. 167. — 622-623. Ragioni e critica delle medesime. — 624. Limiti e carattere della facoltà accordata al prefetto e al sotto-prefetto. — 625. Intervento della Giunta municipale nel contratto. — 626. Ufficiale pubblico chiamato a rogare tali contratti: diritti di segreteria. — 627. Tassa di registro.

620. Anche se trattisi di contratti per vendite di tagli di boschi, devono essere seguite le regole del precedente art. 166, e cioè gl'incanti, quando il valore del contratto superi le lire cinquecento, o le trattative o licitazioni private quando sia inferiore alla detta cifra, o il prefetto accordi la dispensa dagli incanti.

621. Le eccezioni, che la legge stabilisce pei contratti di vendita di tagli di boschi, sono indicate nei tre paragrafi dell'art. 167, e cioè:

1° in luogo di farsi gli incanti e la stipulazione del contratto negli uffici comunali, può il prefetto, o il sotto-prefetto, ordinare che abbiano luogo negli uffici della Prefettura o rispettivamente della Sotto-prefettura;

2° la presidenza degli incanti, invece che dal sindaco, viene assunta in tal caso dal prefetto o dal sotto-prefetto, e la stipulazione, invece di seguire innanzi al sindaco, segue innanzi ad essi con l'assistenza di uno o più assessori delegati dalla Giunta municipale;

3° a rogare il contratto, invece del segretario comunale, interviene un segretario della Prefettura o Sotto-prefettura.

622. Per quale ragione volle il legislatore introdurre tutte queste maggiori solennità e queste eccezionali cautele per i contratti di vendita di tagli di boschi? La ragione a dir vero noi non la conosciamo: anzi, a volere un poco approfondire l'esame di questa disposizione, bisogna finire col riconoscere che questo articolo è inutile e vizioso. Esso fu inserito nel testo unico del 1889 e da questo passo nel testo unico attuale, perchè c'era nella legge del 1859 ed in quella del 1865; e se a quell'epoca, prima di tanto incremento di pubblici lavori e di tanto esplicamento di servizi pubblici attribuiti ai Comuni, i contratti di vendita dei tagli di boschi potevano apparire tra i più delicati ed importanti affari della economia municipale, oggi essi hanno un interesse così insignificante che rende incomprensibile l'eccezionalità del disposto dell'articolo 167. Vogliamo però ricordare che, anche in base alle leggi del 1859 e del 1865, si erano levate le meraviglie per questo articolo, inquantochè i Comuni, anche in quei tempi, erano liberi di stipulare, senza la sorveglianza governativa, contratti di maggiore importanza, che per la loro qualità impegnano fortemente i bilanci municipali, e diminuiscono il patrimonio del Comune.

623. Nè va immune da critiche la seconda disposizione dell'articolo, per la quale questi contratti devono essere stipulati innanzi alle autorità prefettizie, con l'assistenza di uno o più delegati della Giunta municipale.

Ed infatti, per l'art. 149 della legge è il sindaco, quale rappresentante del Comune, quello che stipula i contratti deliberati in precedenza dal Consiglio comunale. Nessuna ragione speciale apparisce, la quale dovesse muovere il legislatore a stabilire questa differenza. Anzi, ci pare questo: che se il

gislatore ha creduto questi contratti essere di maggiore ıportanza, ed ha perciò voluto assoggettarli a maggiori ıutele, ha per tal modo diminuito le garanzie, sostituendo la persona del sindaco quella di un assessore delegato dalla iunta. E neppure si comprende perchè, in luogo dell'assesıre delegato dal sindaco o dall'assessore anziano, debba in ıesto caso procedersi con una speciale delegazione fatta dalla iunta municipale.

624. La facoltà accordata al prefetto o al sotto-prefetto di r seguire gl'incanti ed i contratti di tagli di boschi nel loro fficio è del tutto discretiva: quindi il prefetto non è già obbliıto ad esercitarla ad ogni occasione in cui si debba proceere a qualcuno di simiglianti contratti; ma è libero di esertarla quando, con apprezzamento incensurabile, si convinca ısere necessario adoperare questa eccezionale misura di rudenza.

All'incontro, se il prefetto volesse esercitare questa facoltà er contratti non preveduti da questo articolo, commetterebbe cesso di potere, ed il decreto che ordinasse gl'incanti nel oprio ufficio dovrebbe essere annullato perchè illegale. E fu fatti pronunciato in simil guisa per un decreto prefettizio, ıe spiegava i provvedimenti consentiti dall'articolo 167 in casione di un contratto per vendita di beni comunali (1).

625. Passiamo ora a svolgere le disposizioni dell'articolo. L'intervento di uno o più membri della Giunta municipale prescritto a pena di nullità. Può darsi il caso che le perıne chiamate ad intervenire alla stipulazione del contratto si flutino. In questo caso, la Giunta provinciale amministrativa eve provvedere di ufficio ai sensi dell'art. 197, e salva la esponsabilità personale dei membri della Giunta per i danni.

626. Un segretario di Prefettura è chiamato dalla legge a unzionare da pubblico ufficiale col rogare gli atti di vendita di tagli di boschi ed imprimere loro la pubblica fede. L'art. 167 dice che esso deve percepire gli stessi diritti, che la tabella

(1) Cons. di Stato, 30 settembre 1873 (*Man. amm.*, 1873, 376).

annessa al regolamento per l'esecuzione della legge comunale e provinciale attribuisce al segretario comunale. Però deve osservarsi che tutti i diritti di segreteria percepiti dagli uffiziali di Prefettura furono incamerati con la legge 26 luglio 1868, n. 4520; e così all'incameramento sono soggetti anche i diritti di segreteria percepiti per tali contratti: nè potrebbero tali diritti attribuirsi al Comune, nè al segretario comunale nè al segretario di Prefettura che roga il contratto.

627. Per l'art. 1, capov. 2, della tariffa annessa alla legge su registro, i contratti di tagli di boschi sono sottoposti a tassa proporzionale: la tassa colpisce tali contratti se anche formulati sotto forma di locazione del bosco; e perciò il giudice di merito è tenuto ad assodare in fatto che la locazione del bosco, per patti speciali riferibili al taglio medesimo, non copra la vendita dei tagli stessi.

Art. 168 (R. Decreto 6 luglio 1890, art. 9). — **In nessun contratto per forniture, trasporti o lavori si potrà stipulare l'obbligo di fare pagamenti in conto se non in ragione dell'opera prestata o della materia fornita.**

Non sono compresi in questo divieto i contratti che convenga fare con case o stabilimenti commerciali o industriali di notoria solidità presso cui non sia in uso l'assumere l'incarico dei lavori o di provviste senza anticipazione di parte del prezzo.

628. L'articolo riproduce parte dell'art. 53 del Regolamento sulla contabilità generale dello Stato — Sua incongruenza coll'art. 113 del Regolamento comunale. — 629. Altre disposizioni del precitato art. 53 che si applicano ai contratti dei Comuni. — 630. Scopo della disposizione. — 631. Chi giudica della solvibilità della casa per le anticipazioni.

628. L'art. 168 della legge comunale riproduce solo una delle disposizioni dell'art. 53 del Regolamento di contabilità dello Stato del 4 maggio 1885. Ma l'art. 113, capov. 1°, del Regolamento comunale 19 settembre 1899 dispone che per le alienazioni, le locazioni e gli appalti, pei quali occorrano pubblici incanti a termini degli art. 166 e 239 della legge

comunale, si osservano le forme prescritte dal Titolo II del precitato Regolamento generale sulla contabilità dello Stato. Ora l'art. 53, tutto l'art. 53, fa parte di questo Titolo secondo: ed allora, perchè riprodurre nella legge solo una parte di tale articolo se il medesimo deve aver vigore per intero? Ciò non si comprende che come una svista di compilazione.

629. Pertanto, tutto l'art. 53 del Regolamento sulla contabilità dello Stato dovendo, in forza dell'art. 113, capov. 1°, del Regolamento comunale, trovare applicazione ai contratti comunali, a questi anche troveranno applicazione sia la disposizione per cui « i pagamenti in conto non possono eccedere i nove decimi delle somme dovute e giustificate dai prescritti documenti pei contratti la cui spesa non superi lire 50.000, ed i diciannove ventesimi pei contratti di maggior somma, fatta eccezione per le provviste a scadenza rateale, per le quali può farsi il pagamento dell'intiero prezzo delle materie già accettate in rate complete »; sia la disposizione per cui « se i contratti per provviste o forniture hanno durata di più anni, la liquidazione può esser fatta a periodi trimestrali, semestrali o annuali, secondo l'oggetto dei contratti, e possono essere dati i saldi corrispondenti alle opere eseguite od alle materie consegnate ».

630. Del resto lo scopo della disposizione dell'art. 166, come delle altre disposizioni dell'art. 53 del Regolamento di contabilità generale, è chiaro: si vuole che l'Amministrazione non sia mai allo scoperto nei pagamenti; all'infuori del caso eccezionale previsto nell'alinea dell'articolo in esame.

631. Chi giudica della solidità della casa a cui si fanno le anticipazioni? Ne giudicano le autorità che debbono approvare il capitolato, delle quali si disse sotto l'art. 166 (1).

---

(1) MAZZOCCOLO, op. cit., pag. 507.

Art. 169 (R. Decreto 1890, art. 10). — **Saranno comun cati al Consiglio di Prefettura per averne il parere i pr getti di contratti da stipularsi quando superino le L. 800**

Il Consiglio di Prefettura darà il suo parere tanto sul regolarità del progetto di contratto quanto sulla conv nienza amministrativa, al quale uopo gli saranno forniti documenti, le giustificazioni e gli schiarimenti che saran da esso richiesti.

632. Contenuto dell'art. 169. — 633. Come le sue disposizioni siano superfl e viziose. — 634-635. Estensione dell'indagine del Consiglio di Prefettu — 636. Il parere del Consiglio di Prefettura non vincola il Comune. - 637. Se contro di esso sia ammesso ricorso in via gerarchica.

632. Vuole l'art. 169 che siano comunicati al Consigli di Prefettura, per averne il parere, i progetti di contratti d stipularsi, quando superino le lire ottomila. Il decreto de 6 luglio 1890 diceva originariamente « lire ottocento »; ma i Regio Decreto 21 dicembre 1890, n. 7347, corresse l'error (che non sappiamo se di stampa o di redazione), e sostitu la cifra più congrua di lire ottomila.

Soggiunge il citato articolo che còmpito del Consiglio d Prefettura è di dar parere tanto sulla regolarità del progett di contratto, quanto sulla convenienza amministrativa; e sog giunge che a tale scopo debbono essergli forniti i documenti, le giustificazioni e gli schiarimenti che saranno da esso richiesti (1).

Tale disposizione è foggiata ad imitazione di quelle date dalla contabilità dello Stato, per le quali spetta al Consiglio di Stato dare il suo parere preventivo sui contratti dell'Amministrazione governativa. E seguendo il sistema di quelle disposizioni, i successivi articoli 171 e 172 soggiungono che occorre anche il parere del Consiglio di Prefettura quand nella esecuzione di un contratto, pel quale non abbia prece duto il parere del Consiglio di Prefettura, sorga necessità d arrecarvi mutamenti che ne facciano crescere l'ammontar

(1) Su questo articolo vedi: G. CRISAFULLI, *Il parere del Consigl di Prefettura sui progetti di contratti comunali e provinciali*, nella *Legg* 1901, I, 682.

oltre al limite di lire ottomila, e quando si voglia rescindere o variare, per causa dal contratto non preveduta, un contratto pel quale fosse stato previamente sentito il Consiglio di Prefettura.

633. Queste disposizioni, se possono apparire giuste ed opportune nella contabilità dello Stato, si manifestano indiscutibilmente superflue e viziose per i contratti dei Comuni.

E difatti, basta osservare questo: che nei contratti dello Stato non esistono affatto garanzie tutelari del genere di quelle rappresentate, pei contratti dei Comuni, dalla approvazione della Giunta provinciale amministrativa, la quale esamina appunto il merito amministrativo ed economico di quegli stessi contratti, sui quali si vuole anche un parere preventivo del Consiglio di Prefettura sullo stesso oggetto ed allo stesso intento. Si può quindi ammettere come giusta la critica che siffatta approvazione forma una duplicazione superflua di quella devoluta alla Giunta provinciale amministrativa.

Ma la critica non deve arrestarsi qui. Il parere preventivo del Consiglio di Prefettura e quello postumo della Giunta provinciale possono essere discordi: d'onde la possibilità di conflitti e discrepanze tra due autorevoli corpi locali: cosa che diminuisce il loro prestigio e torna a discapito dell'interesse comunale. Aggiungasi la inevitabile lentezza che tutta questa esuberanza di visti, di approvazioni e di pareri preventivi deve necessariamente apportare nell'azienda comunale, e tutta l'incertezza che essa porta nell'amministrazione. Nè deve anche tacersi che il limite di lire ottomila, mentre pei piccoli Comuni è troppo elevato, sicchè lascia sfuggire al controllo contratti importanti, pei grandi Comuni si manifesta vessatorio, costringendo a tale incomoda formalità quasi tutti i contratti della amministrazione comunale.

Epperò noi facciamo voti che quella superflua e condannevole disposizione abbia a sparire in occasione di qualche prossima revisione delle norme regolamentari dell'amministrazione comunale e provinciale.

634. Intanto la giurisprudenza ha piuttosto esteso che limitata questa funzione del Consiglio di Prefettura, stabilendo

che l'indagine che il Consiglio di Prefettura deve fare si contratti comunali non si limita alla forma, ma è di merit Quindi due conseguenze: che il Consiglio di Prefettura pu proporre modificazioni nell'interesse del Comune; e che i limi di tempo per i provvedimenti del Consiglio di Prefettura no sono quelli del visto prefettizio di cui all'art. 195 della legg comunale (1).

635. Il parere del Consiglio di Prefettura, equivalente quello espresso dal Consiglio di Stato per i contratti del varie Amministrazioni e dei vari servizi governativi, non vi cola in alcun modo il Comune (o la Provincia), che quindi no sono tenute ad uniformarvisi: le osservazioni del corpo coll giale hanno un valore meramente consultivo, dovendosi lim tare a rilevare, in base ai documenti, alle giustificazioni ai chiarimenti che saranno richiesti, la regolarità e la co venienza dell'atto da stipularsi o delle variazioni totali o pa ziali da apportare al capitolato (2) o all'atto già reso esec torio: non è possibile nutrire intorno a ciò alcun dubb quando si consideri che la natura della funzione esercita è puramente consultiva e non giurisdizionale o gerarchica, che il prefetto e la Giunta provinciale amministrativa, c compete la facoltà di non rendere esecutivo o di respinge il contratto, non possono, per la diversità delle attribuzion suggerire modifiche e invitare il Comune (o la Provincia) variazioni di sorta.

636. L'esame della regolarità, che meglio direbbesi esam della legalità e che costituisce il lato giuridico dell'ingeren del Consiglio di Prefettura, comprende una indagine accura del progetto, il quale deve uniformarsi al disposto delle leg e dei regolamenti in vigore e al tenore delle deliberazio adottate dall'ente, e delle decisioni emesse dalle autori tutorie e governative. Nell'apprezzare la convenienza ammi strativa del progetto, si dà all'ente ragguaglio della maggior

(1) Cons. di Stato, 19 gennaio 1900.

(2) Id. id., 8 ottobre e 6 dicembre 1895 (*Man. amm.*, 1896, 54): l'esa del Consiglio di Prefettura non deve ritenersi completo se non si este alle deliberazioni modificative delle condizioni del capitolato.

minore utilità che potrà ricavarsi dall'adozione di talune condizioni, ammonendolo della fallacia o del pericolo di alcune clausole, che a suo danno potrebbero essere dal privato contraente più tardi invocate (1).

637. Per stabilire se il parere del Consiglio di Prefettura sui progetti di contratti comunali (e provinciali) sia suscettibile di ricorso in via gerarchica, uopo è portare giudizio sulla natura delle funzioni giuridiche esercitate: perchè possa essere adita la via graziosa l'atto da impugnarsi deve essere positivo, cioè produttivo di effetti, e tale non è il parere emesso da un corpo consultivo, il cui criterio può, a seconda dei casi, essere adottato o escluso, importando solamente che, comunque, sia stato espresso e portato a conoscenza dell'ente. La nozione stessa di gerarchia, che si fonda sul concetto di subordinazione che unisce e allaccia i varî organi, esclude l'ipotesi enunciata: il Comune e la Provincia, per la loro capacità contrattuale, non costituiscono con il Consiglio di Prefettura una scala gerarchica, mancando fra essi il necessario vincolo di subordinazione. Quindi fu ritenuto che il parere, che il Consiglio di Prefettura deve dare sui progetti di contratti a termini dell'articolo 169, non è uno di quei provvedimenti contro i quali è ammesso il ricorso in via gerarchica. Per altro il Comune, non potendo rendere esecutorio il contratto senza il visto del prefetto, potrà sempre ricorrere al Governo del Re quando questi si rifiutasse, in conformità del parere emesso dal Consiglio di Prefettura, di rendere esecutorio il contratto (2).

Art. 170 (R. Decreto 6 luglio 1890, art. 11). — **I contratti non sono esecutori senza il visto del prefetto o sottoprefetto, i quali debbono accertarsi che siano state osservate le forme prescritte.**

(1) V. Circolare del Ministro dell'interno del 30 luglio 1896 (*Manuale amm.*, 1896, 370), in cui sono richiamati gli scopi a cui deve tendere il Consiglio di Prefettura.

(2) Cons. di Stato, 12 maggio 1899 (*Man. amm.*, 1899, 245).

Regolamento approvato con R. D. 19 settembre 1899, n. 394, per la esecuzione della legge comunale e provinciale.

Art. 113. *Vedi quest'articolo riferito sotto l'articolo 166 della legge.*

638. Derivazione della disposizione di quest'articolo — Rinvio. — 639. Se per il provvedimento prefettizio valgano i termini dell'art. 191. — 640. Il *visto* prefettizio è richiesto anche pei contratti stipulati davanti a notai. — 641. Se contro il provvedimento prefettizio sia ammesso il ricorso in via gerarchica.

638. Questo articolo non era nè nella legge 20 marzo 1865 nè nel testo unico 10 febbraio 1889. Comparve per la prima volta nel R. D. 6 luglio 1890, e fu poi introdotto nel nuovo testo unico a far parte integrante della legge. Per connessità di materia, di questa funzione prefettizia abbiamo già dovuto trattare ai nn. 595 e segg. Qui diremo soltanto di alcune questioni risolte più recentemente dalla giurisprudenza.

639. E anzitutto per il provvedimento prefettizio valgono i termini dell'art. 191: cioè il contratto diventa senz'altro esecutorio trascorsi i 15 giorni dalla trasmissione al prefetto? Il Mazzoccolo nel suo autorevole commento sta per l'affermativa; invece il Consiglio di Stato (1) ritenne il contrario, pronunciandosi per la nullità assoluta dei contratti non specificatamente provvisti del visto del prefetto o del sotto-prefetto.

Anche la Cassazione di Napoli, con sentenza del 13 febbraio 1902, giudicò nello stesso senso, traendone la conseguenza che anche dopo trascorsi i 15 giorni il prefetto può utilmente munire di visto di esecutorietà il contratto comunale: e che non è accoglibile il ricorso del privato contro la tardività di tale provvedimento.

640. Per tutti i contratti che i Comuni stipulano e così anche per quelli rogati dai notai è obbligatorio il visto del prefetto, il quale è necessario non per legalizzare il rogito in se stesso, ma per constatare se colui che ha assunto le vesti di rappresentante del Comune era debitamente autorizzato,

(1) Cons. di Stato, 21 dicembre 1900 (*Foro ital.*, 1902, III, 81).

ie il contratto risponde alle facoltà legalmente conferite al daco. Stipulandosi l'atto davanti a notaio, non deve per esto fatto mancare all'autorità il modo di spiegare quella ione di vigilanza che nell'interesse dei Comuni è stabilita lla legge (1).

641. L'approvazione del contratto comunale da parte del efetto è un atto discretivo e insindacabile della sua autorità, ntro di cui non è ammesso il ricorso gerarchico, ma solo ricorso straordinario al Re o alla IV Sezione del Consiglio Stato (2). Per la disposizione dell'articolo 110 del Regolaento generale di contabilità perfettamente applicabile alla tura contrattuale dei Comuni, nessun privato, sia pure il ntraente o aggiudicatario, ha veste per ricorrere contro il ovvedimento prefettizio che nega il visto di esecutorietà. contratti del Comune sono tutti stipulati sotto la riserva questa approvazione: mancata questa, essi cadono, senza nedio da parte dei terzi, nel nulla (3).

Art. 171 (R. Decreto 6 luglio 1890, art. 12). — **Se nella ecuzione di un contratto, al quale non abbia preceduto il rere del Consiglio di Prefettura, sorge la necessità di recarvi mutamenti che ne facciano crescere l'ammontare tre i limiti indicati nell'art. 169, prima che si provveda pagamento finale dovranno i conti relativi comunicarsi Consiglio di Prefettura per il suo parere.**

Art. 172 (R. Decreto 6 luglio 1890, art. 13). — **Quando un ntratto, pel quale sia stato sentito il Consiglio di Prefetra, si vuole rescindere o variare per causa in quel contratto n preveduta, è necessario l'avviso dello stesso Consiglio.**

---

(1) Nota ministeriale 8 novembre 1897 al prefetto di Reggio Calabria (*Riv. amm.*, XLVIII, 1029).

(2) Cons. di Stato, IV Sezione, 3 ottobre 1904 (*Riv. amm.*, LV, 100); 3 aprile 1903 (*Legge*, Rep. 1903, voce *Comuni*, n. 205); parere 3 gennaio 1903 (*ivi*, n. 206).

(3) Cons. di Stato, IV Sez., 1° agosto 1902 (*Foro ital.*, 1902, III, 127).

642. Rinvio al commento dell'art. 166.

642. Questi due articoli del R. D. 6 luglio 1890 (art. e art. 13), il primo modellato sull'art. 45 del regolamento contabilità dello Stato, il secondo conforme all'art. 45 del reg lamento stesso, hanno avuto l'onore di diventare due disti articoli della legge comunale, mentre una migliore redazio avrebbe potuto farne due comma all'art. 169, di cui in veri non sono che una spiegazione e un complemento forse ne pure, a filo di logica, necessari. Ci dispensiamo quindi da og commento rinviando il lettore alle dichiarazioni dell'art. 1

Art. **173** (R. Decreto 6 luglio 1890, art. 14, 1ª parte). **I servizi, che per loro natura possono farsi ad economi debbono essere determinati e retti da speciali regolamen approvati nei modi di legge.**

643. Art. 114 del Regolamento comunale. — 644. Ragione dell'autorizzazio prefettizia pei servizi ad economia importanti una spesa oltre le L. 500. 645. Servizi ad economia nelle aziende municipalizzate.

643. Questa disposizione della legge è completata da quel dell'art. 114 del Regolamento comunale così concepita:

« Anche per i servizi in economia, di cui agli art. 173 289 della legge, occorre una deliberazione consigliare; e quan l'importo di essi richiedesse le formalità dei pubblici incan occorre altresì la preventiva autorizzazione prefettizia, sal l'eccezione prevista dalla legge sul dazio consumo ».

L'alinea, che questo articolo 114 portava nella prima e zione del Regolamento e con cui si dichiarava necessa l'approvazione del Consiglio per le spese da farsi ad e nomia nei casi non preveduti dal Regolamento ove super sero le lire 500, venne dal R. D. 29 dicembre 1901, n. 5 abrogato come inutile. Invero, se la deliberazione consiglia è necessaria nei casi previsti dal Regolamento, *a fortiori* sarà nei casi da quello non previsti, anzi sarà necessa pure l'approvazione prefettizia.

L'eccezione pei contratti del dazio consumo è quella disciplinata dall'art. 196 del Regolamento generale per la riscossione dei dazi approvato con R. D. 27 febbraio 1898, n. 84.

644. Con la disposizione dell'art. 114 del Regolamento è cessata la lunga disputa se per i servizi geriti in economia occorressero o no — oltre il limite della spesa di lire 500 — la deliberazione consigliare e il visto prefettizio. Oramai non è più dubbio che tali elementi sono necessari anche per questa speciale procedura economica. E ciò è ben giusto: se la legge vieta ai Comuni di ricorrere, senza permesso del prefetto, al metodo della licitazione privata, che meno si scosta dal sistema degli incanti, *a fortiori* deve intendersi che vieti di far lavori ad economia, che più si scostano dal sistema preferito dalla legge, essendo notorio che nel fare lavori o provviste per proprio conto gli enti morali spendono assai più che i privati (1).

645. Infine è da notarsi che l'art. 16 della legge 29 marzo 1903, n. 103, sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni, e gli art. 113 a 116 del relativo Regolamento 10 marzo 1904, n. 108, disciplinano anche per tale riguardo questa materia dei servizi ad economia.

Art. 174 (Legge 25 marzo 1865, art. 115; Testo unico 10 febbraio 1889, art. 144). — **Le spese comunali sono obbligatorie e facoltative.**

646. Concetti dell'art. 174 sulle spese comunali. — 647. Delle spese obbligatorie in generale. — 648. Il carattere obbligatorio o facoltativo di una spesa determinata dalla legge. — 649. Eccesso delle spese obbligatorie dei Comuni. — 650. L'art. 272 della legge 10 febbraio 1889. — 651. Legge 3 luglio 1892. — 652. Legge 22 luglio 1894.

646. Nel determinare la distinzione tra spese obbligatorie e spese facoltative, non devesi avere riguardo a concetti teorici, ma alle disposizioni positive della legge.

---

(1) MAZZOCCOLO, op. cit., pag. 510.

Non diremo quindi che siano spese obbligatorie quelle che rappresentano l'adempimento di funzioni o l'esecuzione di servizi essenziali per l'ente comunale. Questo concetto sarebbe astratto; nè risponderebbe all'intendimento della legge positiva, secondo la quale anche le spese facoltative debbono avere per oggetto scopi di pubblica utilità nell'orbita del territorio comunale (art. 288; L. 14 giugno 1874, art. 2).

647. Diremo invece che spese obbligatorie sono quelle che vengono dichiarate tali sia dalla legge generale (per esempio, quelle indicate nell'art. 175), sia dalle molte leggi speciali che impongono oneri al bilancio comunale. Sono quindi facoltative tutte quelle, alle quali il Comune non può essere costretto, in caso d'inadempienza, dall'autorità tutoria; perciò, per l'esame delle une e delle altre, rimandiamo i lettori al commento degli art. 175, 196, 197, 270 e 299 per le spese obbligatorie, ed a quello degli art. 176, 194, n. 4, 284, 287 e 288 per le spese facoltative.

648. Limitandoci qui ad alcune osservazioni preliminari, avvertiamo anzitutto che quando la legge determina il carattere di una spesa, e la dichiara obbligatoria o facoltativa, non è in facoltà di alcuno di alterare il carattere della spesa stessa, ma spetta all'autorità tutoria, quando il Comune ecceda il limite legale della sovrimposta fondiaria: 1° di restringere le spese obbligatorie allo stretto necessario per provvedere ai servizi ed uffizi comunali (Legge 14 giugno 1874, art. 3); 2° di negare la sua approvazione alle spese facoltative che non dipendano da impegni precedenti alla citata legge 14 giugno 1874, i quali abbiano carattere continuativo (art. 3); 3° di vigilare a che le spese facoltative, anche pei Comuni che non eccedono il limite legale della sovrimposta fondiaria, abbiano per oggetto servizi ed uffizi di utilità pubblica entro i termini della rispettiva circoscrizione amministrativa (L. com., art. 288).

649. Un'ultima osservazione. Le spese obbligatorie imposte ai Comuni hanno oggimai assunto tali proporzioni che anche ai meglio amministrati poco margine più rimane per le spese facoltative. Quando il legislatore si deciderà a riordinare il

sistema finanziario dei Comuni, avrà lo stretto dovere di diminuire non poche fra le spese obbligatorie, restringendo tale carattere a quelle spese che sono un'evidente necessità della vita comunale.

650. Un tentativo in tal senso venne fatto, ma fin qui con esito negativo.

Nel giugno 1884 la Commissione parlamentare incaricata di riferire sulle proposte dell'on. Depretis per la riforma della legge comunale e provinciale sollevava la questione delle spese di competenza dello Stato che gravavano ingiustamente sui Comuni.

« La questione finanziaria — così la relazione Lacava — dei nostri Comuni, che è grandissima parte della loro vita, batte da più anni alle porte del Parlamento, nè crediamo dire cosa esagerata asserendo ch'essa è la causa delle condizioni non buone in cui versano le nostre Amministrazioni comunali; onde coloro i quali gridano contro l'inadempimento di alcuni dei servizi pubblici ai Comuni affidati, e propongono per tutto rimedio il cataplasma dell'ingerenza dello Stato, farebbero opera più sagace e più amministrativamente savia se le loro forze rivolgessero alla risoluzione della questione tributaria, *causa mali tanti*. Tutti sappiamo la storia della finanza dello Stato, ed ancora sono vivi i ricordi quando i reggitori di questo, stretti fra le spire dei debiti e delle spese continuamente crescenti della pubblica amministrazione, obbligati a mantenere gli impegni contratti ed alta la bandiera della fede pubblica, riversarono, con leggi che cominciarono dal 1865 fino al 1879, sulle Amministrazioni comunali e provinciali molte delle spese, che per la loro natura erano a carico dello Stato, e viceversa, avocarono a questo diverse delle imposte, che prima quei Corpi locali percepivano. Dolorosa storia è codesta, che se però ci insegna come a forza di sacrifizi di ogni genere si poterono salvare le finanze dello Stato e con esse l'onore e la vita della Nazione, ci ammaestra ancora che grave jattura soffrirono soprattutto le finanze comunali ».

E si proponeva un articolo di legge in forza del quale certe spese cessavano di essere a carico dei Comuni e delle Provincie.

È inutile ricordare le lunghe e vivaci discussioni parlamentari, attraverso alle quali l'articolo proposto dalla Commissione del giugno 1884 diventò l'articolo 272 della legge comunale 10 febbraio 1889 così concepito:

« Art. 272. Cessano di far parte delle spese poste a carico dei Comuni e delle Provincie col 1° gennaio 1893:

a) le spese pel mobilio destinato all'uso degli uffizi di Prefettura e Sotto-prefettura, dei prefetti e sotto-prefetti;

b) le spese ordinate dal R. Decreto 6 dicembre 1865, n. 2626, sull'ordinamento giudiziario:

c) le spese ordinate dalla legge 23 dicembre 1875, n. 2839, per le indennità di alloggio ai pretori;

d) le spese ordinate dalla legge 20 marzo 1865, allegato *B*, sulla pubblica sicurezza, relative al personale e casermaggio delle guardie di pubblica sicurezza, come pure le spese relative alle guardie di pubblica sicurezza a cavallo, poste a carico dei Comuni di Sicilia;

e) le spese di casermaggio dei reali carabinieri;

f) le spese relative alla ispezione delle scuole elementari;

g) le spese delle pensioni agli allievi ed alle allieve delle scuole normali attualmente a carico della Provincia in forza dell'art. 203, n. 13 ».

651. Sopraggiunsero le tristi condizioni del bilancio dello Stato; e colla legge 3 luglio 1892, n. 322, si rinviava, ma si determinava l'applicazione dell'art. 272 sostituendovi il testo seguente:

« Art. 272. Cesseranno di fare parte delle spese poste a carico dei Comuni e delle Provincie:

1° A partire dal 1° gennaio 1894, le spese relative alla ispezione delle scuole elementari e le spese delle pensioni agli allievi ed allieve delle scuole normali, attualmente a carico delle Provincie in forza dell'art. 203, n. 13;

2° a partire dal 1° gennaio 1895, le spese pel mobilio destinato all'uso degli uffici di Prefettura e Sotto-prefettura, dei prefetti e sotto-prefetti e quelle ordinate dalla legge 23 dicembre 1875, n. 2839, per le indennità di alloggio ai pretori;

3° a partire dal 1° gennaio 1896, le spese di casermaggio dei reali carabinieri e delle guardie di pubblica sicurezza;

4° a partire dal 1° gennaio 1897, le spese ordinate dalla legge 20 marzo 1865, allegato *B*, sulla pubblica sicurezza, relative al personale delle guardie di pubblica sicurezza;

5° a partire dal 1° gennaio 1898, le spese ordinate dal Regio Decreto 6 dicembre 1865, n. 2626, sull'ordinamento giudiziario.

« All'atto del passaggio a carico dello Stato delle spese sopra indicate, il Governo del Re potrà acquistare in tutto od in parte il relativo materiale mobile. Le Provincie ed i Comuni dovranno cederlo al prezzo stabilito, in caso di disaccordo fra le due parti, da un perito nominato dal presidente del Tribunale al quale appartiene il capoluogo della Provincia. Il pagamento di questo prezzo verrà fatto in quattro eguali annue rate, senza decorrenza d'interessi, cominciando dall'anno 1899 ».

652. Ma anche questa promessa legislativa doveva rimanere inadempiuta: l'articolo 7 della legge 22 luglio 1894, n. 339, sospendeva fino a nuova disposizione l'applicazione dell'articolo 272.

Ora noi vogliamo sperare che, migliorata la finanza dello Stato, non si voglia troppo oltre tardare a compiere questa solenne promessa della legge che è anche un atto di giustizia verso il diritto tributario dei Comuni e delle Provincie.

Art. 175 (Legge 20 marzo 1865, art. 116; Testo unico 10 febbraio 1889, art. 145). — **Sono obbligatorie le spese:**

1° per l'ufficio e per l'archivio comunale;

2° per gli stipendi del segretario e degli altri impiegati ed agenti;

3° pel servizio delle riscossioni e dei pagamenti;

4° per le imposte dovute dal Comune;

5° pel servizio sanitario di medici, chirurghi e levatrici a beneficio esclusivo dei poveri, in quanto non sia provvisto da istituzioni particolari, e per gli altri servizi sanitari indicati dall'articolo 62 della legge 22 dicembre 1888, n. 5849;

6° per la conservazione del patrimonio comunale e per l'adempimento degli obblighi relativi;

7° pel pagamento dei debiti esigibili. In caso di liti saranno stanziate nel bilancio le somme relative da tenersi in deposito fino alla decisione della causa;

8° per la sistemazione e manutenzione delle strade comunali, come per la difesa dell'abitato contro i fiumi e i torrenti, e per le altre opere pubbliche in conformità delle leggi, delle convenzioni e delle consuetudini;

9° per la costruzione e il mantenimento dei porti, fari, ed altre opere marittime in conformità delle leggi;

10° pel mantenimento e restauro degli edifizi ed acquedotti comunali, delle vie interne e delle piazze pubbliche, là dove le leggi, i regolamenti e le consuetudini non provvedono diversamente;

11° pei cimiteri;

12° per l'istruzione elementare dei due sessi;

13° per l'illuminazione dove sia stabilita;

14° per i registri dello stato civile;

15° per l'associazione alla Raccolta Ufficiale degli atti del Governo;

16° per la Festa nazionale;

17° per le elezioni;

18° per le quote di concorso alle spese consorziali;

19° per il carcere mandamentale e per la custodia dei detenuti;

20° per la polizia locale;

e generalmente tutte quelle spese che sono poste a carico dei Comuni da speciali disposizioni legislative del Regno.

SOMMARIO. — § 1. Osservazioni generali. — § 2. Spese per l'ufficio ed archivio comunale. — § 3. Stipendi degli impiegati ed agenti comunali. — § 4. Servizio delle riscossioni e dei pagamenti. — § 5. Spese per le imposte dovute dal Comune. — § 6. Servizio sanitario. — § 7. Spese per la conservazione del patrimonio comunale e per l'adempimento degli obblighi relativi. — § 8. Pagamento dei debiti esigibili — Spese relative alle liti. — § 9. Strade comunali — Fiumi — Torrenti — Altre opere pubbliche. — § 10. Costruzione e mantenimento di porti, fari ed altre opere pubbliche. — § 11. Mantenimento e restauro degli edifizi, acquedotti comunali, vie interne e piazze pubbliche. — § 12. Spese pei cimiteri. — § 13. Id. per l'istruzione elementare. — § 14. Id. per l'illuminazione. — § 15. Id. per i registri dello Stato civile. — § 16. Id. per l'associazione alla « Raccolta Ufficiale degli atti del Governo ». — § 17. Id. per la Festa nazionale. — § 18. Id. per le

elezioni. — § 19. Concorso alle spese consorziali. — § 20. Spese pel carcere mandamentale e per la custodia dei detenuti. — § 21. Id. per la polizia locale. — § 22. Altre spese obbligatorie.

§ 1. — Osservazioni generali.

653. L'art. 175 non comprende che una parte delle spese obbligatorie. — 654. Elasticità indefinita di molte spese. — 655. Ogni nuova legge aggrava i Comuni. — 656. Norme direttive circa le spese obbligatorie.

653. Nel dare principio al commento dell'art. 175 si presenta una prima osservazione: ed è che l'elenco dei 20 numeri di spese obbligatorie che esso contiene non solo non è completo, ma che, in realtà, rimangono fuori di esso non poche, nè lievi spese che aggravano il bilancio dei Comuni; sicchè la disposizione finale, relativa alle spese poste a carico dei Comuni da speciali disposizioni legislative, si sarebbe dovuto collocarla nella prima parte dell'articolo, e dire: « oltre le spese poste a carico dei Comuni da leggi speciali, sono obbligatorie, ecc. »; tante sono le spese nell'art. 175 non contemplate! E si noti che la stessa legge che commentiamo accenna, in altre disposizioni, ad altre spese obbligatorie non contenute nell'art. 175: basterà citare gli art. 261 e 299.

654. Una seconda osservazione è la elasticità indefinita di parecchie fra le spese obbligatorie, delle quali è difficile determinare la misura: citeremo ad esempio il concorso dei Comuni alle ferrovie di 2ª, 3ª e 4ª categoria, quello per le strade ordinarie di serie, per le strade comunali obbligatorie, il concorso alle spese dei porti, e a quelle pei lavori idraulici; quelle per l'istruzione primaria, per l'assistenza pubblica, per la sanità pubblica, per la pubblica sicurezza, pei servizi giudiziarî (magistrati, locali, ecc.), per la leva, per le operazioni della perequazione fondiaria, e via discorrendo; come, del resto, meglio si vedrà quando ci occuperemo dell'ultimo capoverso dell'art. 175.

655. La verità è che quasi ogni nuova legge si traduce in qualche nuovo peso, diretto o indiretto, sui Comuni: e i tentativi fatti per alleggerire di qualche spesa i bilanci comunali hanno miseramente naufragato.

656. È finalmente da osservare che nell'applicazione delle disposizioni legislative concernenti le spese obbligatorie debbono aversi per guida (oltre le avvertenze già fatte nel commento all'articolo precedente) le regole seguenti, e cioè:

1° che il legislatore, nel dichiarare una spesa obbligatoria, non ne determina la misura, la quale varia secondo le diverse e speciali condizioni dei Comuni; ciò che si vuole è che ogni Comune provveda a un dato servizio: per cui, anzichè « spese obbligatorie », sarebbe più esatto dire « servizi obbligatorî pei Comuni »; come già avvertimmo, la legge dichiara obbligatorio il servizio; e il Comune, purchè adempia il suo obbligo, rimane libero di farlo con quella spesa che basti, la quale (quando non è stabilita dalla legge una cifra fissa) può sempre variare;

2° che parecchie fra le leggi medesime che impongono ai Comuni certi servizi obbligatorî hanno cura di variare la cifra della spesa, appunto secondo la popolazione e le condizioni economiche dei Comuni;

3° che le disposizioni relative alle spese obbligatorie non possono estendersi da caso a caso, ma debbono essere interpretate nel senso stretto e letterale della legge;

4° che il dichiarare se una spesa è obbligatoria e in quale misura lo sia spetta esclusivamente all'autorità amministrativa: l'autorità giudiziaria non ha giurisdizione per pronunziare sul carattere di una spesa;

5° che lo stanziamento di una spesa in bilancio come obbligatoria, se forma pel Comune titolo legale per l'erogazione della somma iscritta, non costituisce però mai pei terzi titolo giuridico da farsi valere in giudizio come prova di un'obbligazione del Comune verso di loro.

Passiamo ora all'esame dei diversi servizi ai quali il Comune deve provvedere.

§ 2. — Spese per l'ufficio ed archivio comunale.

657. Concetto dell'ufficio comunale. — 658. Palazzo o casa municipale. — 659. Uffici consorziali; rinvio. — 660. Ordinamenti degli uffici comunali: rinvio. — 661. Degli archivi dei Comuni. — 662. Ordinamento degli archivi ai tempi dei Romani. — 663. Leggi e decreti che governano gli archivi comunali nelle diverse Provincie d'Italia (*Nota:* Istruzioni 1° marzo 1897 per la tenuta degli archivi comunali). — 664. Direzione e vigilanza degli archivi; responsabilità.

657. Ogni Comune deve, di regola, avere un ufficio. Questa arola vuol essere presa nel suo più ampio significato: comrende cioè la casa municipale con tutti i locali necessari er l'amministrazione; i mobili occorrenti; gli oggetti di canelleria, di stampa, di posta, telegrafo e via dicendo.

658. Il palazzo municipale per le città, la casa municipale ei Comuni minori, dovrebbe di regola riunire tutti i serizi; ma in molti Comuni la necessità delle cose impone la ivisione degli uffici municipali in locali diversi, e spesso istanti. Il palazzo municipale o la casa ove siede l'ammiistrazione municipale è, ordinariamente, proprietà del Comune (1), ma spesso è presa in locazione, e lo sono poi più pesso i locali che servono agli uffici delle sezioni o delle razioni.

659. Circa i Comuni che hanno uffici consorziali, rinviamo l commento dell'art. 112.

660. Quanto all'ordinamento degli uffici municipali, alla omina, al licenziamento, agli stipendi, salari, indennità e ensioni degli impiegati ed agenti, vedasi il commento allo rticolo 126, §§ 2, 3 e 4.

661. Passando ora agli archivi, e ricordato quanto è precritto dall'art. 112 della legge comunale circa i consorzi ra Comuni per gli archivi rispettivi, gioverà rammentare che on sarà mai apprezzata abbastanza l'importanza della buona enuta di un archivio per le amministrazioni comunali. Si ratta di conservare ad un tempo gli atti delle amministraioni stesse, i documenti che interessano l'azienda del Comune, a prova dei suoi diritti e delle sue obbligazioni, le memorie lel suo passato. Ed è veramente da deplorare che in tanti Comuni si sia fatto scempio di carte preziose, che in tanti altri siano tenute accatastate e neglette in luoghi umidi e

(1) È fatto degno di nota che Napoli, la prima città d'Italia, ha per sede centrale dell'Amministrazione comunale un palazzo che non è di sua proprietà.

che nessuna legge abbia mai provveduto a questa parte così importante dell'amministrazione dei Comuni (1).

662. La necessità di una ordinata e sicura conservazione degli atti pubblici era già stata dichiarata da una costituzione dell'imperatore Giustiniano, nella quale egli intimava al prefetto del pretorio di ordinare in ciascuna Provincia un edificio pubblico, *habitatio quaedam publica*, destinato a servire di archivio (*archium, archivum, tabularium*) nel quale si dovevano raccogliere tutti gli atti e documenti riferentisi all'amministrazione e alla giustizia, rimanervi ben custoditi per cura dei *defensores civitatis*, cioè, dei sindaci; questi dovevano nominare in ogni Provincia un custode degli archivi; conservarli intatti e renderli facili a consultare dai richiedenti: « *in qua* (*habitatione publica*) *conveniens est, defensores monumenta recondere, eligendo quemdam in Provincia, qui horum habeat custodiam; quatenus, incorrupta maneant haec, et velociter inveniantur a requirentibus, et sit apud eos archivum; et quod hactenus praetermissum est in civitatibus emendetur* » (2).

663. In mancanza di una legge che regoli la tenuta degli archivi comunali e provinciali, sono rimaste in vigore le antiche disposizioni emanate sotto gli antichi Governi, e cioè le seguenti: Antiche Provincie (sarde): Lettere patenti e Regolamento 25 ottobre 1829; R. Decreto 30 ottobre 1839, n. 3705; R. Decreto 4 marzo 1860, n. 4010; Regio Decreto 31 dicembre 1860, n. 4535; — Lombardia: Regolam. 3 giugno 1825; R. Decreto 31 dicembre 1860, n. 4535, sopra citato; — Provincie Parmensi: Regolam. 11 ottobre 1816; Risoluzione 22 dicembre 1817; Decreti 30 aprile 1821, 21 novembre 1822, 11 giugno 1852 e citato R. Decreto 31 dicembre 1861; — Provincie Modenesi: Decreto e Regol. 14 sett. 1815; Notificazione 20 dicembre 1815; cit. R. Decr. 31 dicembre 1860; — Toscana:

---

(1) Una circolare del 30 luglio 1882, del Ministero dell'interno ai prefetti, faceva le più savie ed urgenti raccomandazioni circa gli archivi comunali: ma è rimasta, come tutte le circolari, lettera morta.

(2) Nov. Const. Just. XV, 5, § 1. Vedi pure L. 9, § 6, D. *De poenis*, XLVIII, 19. Paolo, *Sent.* IV, 6, § 1.

lotuproprio 20 febbraio 1832, 30 settembre 1852, 27 agosto 858; Decreto gover. 20 febbraio 1860; — Marche e Umbria: lotuproprio 31 maggio 1822; — Roma e Provincie romane: lando del 25 agosto 1721, circolare della segreteria di Stato, 7 dicembre 1832; — Provincie Napoletane: R. Decreto 2 novembre 1818; — Sicilia: R. Decreto 12 novembre 1843 (1).

---

(1) Istruzioni per la tenuta dell'archivio (e del protocollo) comunale rono date con Circolare ministeriale (Direzione generale dell'Amministrazione civile) ai Prefetti dal 1° marzo 1897 (*Riv. amm.*, XLVIII, 274).

Secondo queste istruzioni ogni ufficio comunale deve tenere due distinti rchivi: uno *corrente* per gli affari iniziati e non compiuti, l'altro di *eposito* per quelli sui quali siasi definitivamente provveduto: nel genaio di ciascun anno si levano dall'archivio corrente i fascicoli degli tti compiuti e si collocano nell'archivio di deposito. Nessun fascicolo, essun atto può uscire dagli archivi se non per richiesta fattane da chi e abbia la facoltà. Gli atti di interesse patrimoniale, ossia i titoli comproanti la proprietà di beni comunali, i diritti di credito, di ipoteca ecc. ecc. el Comune e le carte che contengono informazioni riservate sulle perone, devono essere conservati in un armadio chiuso o almeno in una usta chiusa, sotto la responsabilità personale del segretario.

Nell'archivio gli atti sono classificati nelle seguenti 15 *categorie* suddise nelle seguenti *classi*, le quali alla loro volta si dividono in *fascicoli*: on si può diminuire il numero delle categorie nè variarne la materia, a si possono aggiungere categorie nuove quando occorrano necessità uove e gli affari relativi non trovino sede opportuna nelle prime quinici, neppure per analogia; il numero delle classi può essere maggiore minore secondo la quantità presumibile degli affari di ciascuna cateoria:

CATEGORIA I: *Amministrazione* (12 classi: Ufficio comunale — Archivio · Economato — Elezioni amministrative; liste; riparto consiglieri per fraoni — Sindaco; assessori; consiglieri — Impiegati; inservienti; persoale avventizio, ecc. — Locali per gli uffici — Sessioni ordinarie e straorinarie del Consiglio; deliberazioni — Cause; liti; conflitti riguardanti la amministrazione comunale — Andamento dei servizi amministrativi — ichieste — Istituti diversi amministrati dal Comune).

CATEGORIA II: *Opere pie e beneficenza* (5 classi: Congregazione di arità; opere pie; monti frumentari; monti di pietà — Ospizi; ricoveri l mendicità; indigenti inabili al lavoro — Brefotrofi; orfanotrofi; esposti, aliatici — Società operaie e di mutuo soccorso; sussidi — Lotterie; mbole; fiere di beneficenza, ecc.).

CATEGORIA III: *Polizia urbana e rurale* (2 classi: Personale; guardie unicipali; guardie campestri; facchini ecc. — Servizi; regolamenti).

CATEGORIA IV: *Sanità ed igiene* (6 classi: Ufficio sanitario; personale — ervizio sanitario — Epidemie; malattie contagiose; epizoozie — Sanità aritima; lazzaretti — Igiene pubblica, regolamenti; macello — Polizia ortuaria; cimiteri, ecc.).

CATEGORIA V: *Finanze* (9 classi: Proprietà comunali; inventari dei eni mobili e immobili; debiti e crediti — Bilanci; conti; contabilità

664. L'archivio è posto sotto la direzione e vigilanza d sindaco e sotto la responsabilità del segretario (Regolam., art. e seguenti) (1). Spetta al segretario di tenerlo in ordine, e riordinarlo quando ciò sia necessario. Non gli compete, p riordinamento, alcun compenso speciale. Potrebbe tuttav aversi qualche dubbio nel caso che un nuovo segretario fos

---

speciali; verifiche di cassa — Imposte, tasse, diritti; regolamenti, tari e ruoli relativi — Dazi — Catasto — Privative — Mutui — Eredità Servizio di esattoria e tesoreria).

Categoria VI: *Governo* (5 classi: Leggi e decreti; Gazzetta ufficia Calendario generale dello Stato; fogli degli annunzi legali, circolari Elezioni politiche; liste — Feste nazionali, commemorazioni, ecc. — Azi di valore civile — Concessioni governative).

Categoria VII: *Grazia, Giustizia e Culto* (6 classi: Circoscrizic giudiziaria; pretura; tribunale; corte di assise — Giurati — Carceri m damentali — Conciliatore; vice-conciliatore; ufficio — Archivio notar — Culto).

Categoria VIII: *Leva e truppe* (4 classi: Leva di terra e di mare Servizi militari — Tiro a segno — Caserme militari).

Categoria IX: *Istruzione pubblica* (8 classi: Autorità scolastich insegnamenti — Asili d'infanzia e scuole elementari; Monte pensioni Educatori comunali — Ginnasi, convitti — Licei — Scuole tecniche Università — Istituti scientifici; biblioteche; gallerie; musei, ecc.).

Categoria X: *Lavori pubblici* (11 classi: Strade; piazze; costruzio e manutenzione — Ponti — Illuminazione — Acque e fontane pubblic — Consorzi stradali e idraulici — Espropriazioni per causa di utili pubblica — Poste; telegrafi; telefoni — Ferrovie — Ufficio tecnico Restauro e manutenzione edifici — Porti; contributi).

Categoria XI: *Agricoltura, Industria e Commercio* (5 classi: Agr coltura; caccia; pesca; pastorizia; bachicoltura; malattie delle piante, ec — Industria — Commercio — Fiere e mercati — Pesi e misure).

Categoria XII: *Stato civile, censimenti, statistica* (3 classi: Sta civile — Censimenti — Statistica).

Categoria XIII: *Esteri* (3 classi: Comunicazioni coll'estero — Em grati — Emigranti).

Categoria XIV: *Oggetti diversi* (Classe unica: In questa categor sono classificati tutti gli affari che non troverebbero posto nelle categor precedenti e nella XV).

Categoria XV: *Sicurezza pubblica* (11 classi: Pubblica incolumità Polveri e materie esplodenti — Teatri e trattenimenti pubblici — Eserci pubblici — Scioperi e disordini — Mendicità — Pregiudicati, ammoni sorvegliati, domiciliati coatti, espulsi dall'estero, reduci dalle case di pen oziosi, vagabondi; informazioni e provvedimenti — Avvenimenti stra dinari e affari vari interessanti la P. S. — Contributo nelle spese del guardie di città e casermaggio — Trasporto mentecatti al Manicomio Incendi e pompieri).

(1) Sulla responsabilità dei membri delle Amministrazioni comunali provinciali per le carte loro affidate, vedi l'art. 294.

incaricato di un lavoro veramente straordinario per ordinare un archivio che il suo predecessore lasciò in disordine: non parrebbe atto di liberalità, ma retribuzione l'equo compenso che gli venisse concesso a questo fine, in relazione all'entità del lavoro compiuto (1). Sarà il caso di vedere se si debba far risalire al sindaco la spesa incontrata, per negligenza colposa nell'esercizio della vigilanza cui per legge è tenuto.

§ 3. — Stipendi del segretario e degli altri impiegati ed agenti.

665. Gli stipendi sono spesa obbligatoria. — 666. Gli stipendi debbono essere determinati nei ruoli organici del Comune. — 667. Stipendi ed aggi — Partecipazione ai proventi delle contravvenzioni — Aumenti quinquennali o sessennali — Assunzione della tassa di ricchezza mobile da parte del Comune — 668. Lavori straordinari. — 669. Misura degli stipendi. — 670. Minimo degli stipendi. — 671. Ricusazione o sospensione del pagamento degli stipendi. — 672. Pensioni. — 673. Controversie circa gli stipendi.

665. Non era veramente necessaria una disposizione di legge per dichiarare che è spesa obbligatoria pel Comune il pagamento dello stipendio del segretario e degli altri impiegati ed agenti (2): che l'impiegato o l'agente che presta l'opera sua al Comune abbia diritto alla retribuzione, è un principio di ragion comune.

666. Gli stipendi debbono essere determinati nei ruoli organici dell'Amministrazione, e il loro rispettivo ammontare deve essere stanziato in bilancio: ed è in base a questa determinazione ed a questo stanziamento che si aprono i concorsi, che ha luogo la nomina dell'impiegato e dell'agente. In nessun caso è permesso dalla legge ai Comuni di fissare gli stipendi volta per volta ad arbitrio, o nell'occasione di una nomina, salvo a deliberarli e a stanziarli in bilancio a nomina fatta: ciò sarebbe contrario ai retti principî del diritto amministrativo.

---

(1) S'intende che nessun compenso sarebbe dovuto se nel manifesto di concorso o nell'atto di nomina fosse stato imposto l'obbligo del riordinamento degli archivi.

(2) La legge molto rettamente impiega la parola *stipendi* così per gli impiegati come per gli agenti; altrove però, per gli agenti — che chiama inservienti, salariati — la legge invece di *stipendi* dice *salari* (art. 126, num. 1).

667. Lo stipendio è ordinariamente stabilito in una somm fissa; per certi servizi è composto in parte di una somm fissa, in parte di un aggio. Alcuni Comuni fanno partecipa i loro agenti ai proventi delle contravvenzioni ai regolamen municipali da essi accertate (legge 26 gennaio 1862, n. 21 art. 3, n. 2). In alcuni Comuni lo stipendio rimane stabi salvo il caso di promozione; in altri comporta aumenti gr duali per quinquennio o per sessennio di grado, come pei fu zionari dello Stato. Inoltre alcuni Comuni mettono a cari dell'azienda municipale la tassa di ricchezza mobile che e sono obbligati a versare per gli stipendi degli impiegati mu cipali. La legalità di questo modo di migliorare la retrib zione degli impiegati ed agenti venne contestata: la giur prudenza ha oscillato per qualche tempo: ma ora si è assod (e con ragione) nel senso che una simile deliberazione n è punto contraria alla legge, la quale vuole bensì assicur all'erario il provento della tassa di ricchezza mobile dov sugli stipendi degli impiegati comunali, ma non intervie nei rapporti fra il Comune e i suoi impiegati circa l'one di questa spesa (1).

668. Lo stipendio rappresenta il compenso di tutti i se vizi che l'impiegato o agente è tenuto a prestare al Comun Se sopravvengano lavori straordinari, il Comune non è tenu ad alcun maggiore compenso, per lo stesso motivo che, caso di lavoro scemato, il Comune non può diminuire lo s pendio dovuto. Fra il Comune e l'impiegato il rapporto diritto, in ordine allo stipendio, è stabilito col fatto della dete minazione fattane nel ruolo organico e dello stanziamento bilancio. L'eccezione ammessa più sopra non contraddice principio, ma lo conferma: chè ivi si contempla l'ipotesi un lavoro strordinario transitorio, non di una funzione or naria dell'impiegato comunale.

669. La legge nulla dispone quanto alla misura degli s pendi. È chiaro che lo stipendio dei segretari dei Comuni Napoli, Roma, Milano, Torino non può essere quello dei Comu

(1) Su questo punto vedi il § 2 del commento all'art. 126.

di Aizurro (Lecco) con 204 abitanti, di Albogno (Domodossola) con 113, di Cressogno (Como) con 83, di Clavières (Susa) con 62 abitanti. Si comprende come ciascun Comune debba avere quel personale che per attitudine, per competenza e per numero, è ritenuto indispensabile onde assicurare l'andamento regolare dei servizi: ne segue che gli stipendi degli impiegati ed agenti comunali debbono corrispondere alle esigenze e alle condizioni predette. Il solo freno che la legge stabilisce ai possibili abusi è quello introdotto dall'art. 3 della legge 14 giugno 1874, pei Comuni che eccedono il limite massimo della sovrimposta fondiaria: e il decidere se, in simil caso, la misura degli stipendi sia eccessiva e debba essere ridotta, è ufficio commesso dalla legge al discretivo apprezzamento della Giunta provinciale amministrativa.

670. La legge non fissa, per gli stipendi degli impiegati ed agenti comunali, alcun limite, tranne pel segretario e pei maestri elementari. Quanto ai segretari, l'art. 16 della legge 7 maggio 1902, n. 144, fissa tale minimo in lire 960 pei Comuni o consorzi di Comuni che abbiano una popolazione superiore ai 1000 abitanti. Nei Comuni, che non raggiungono questa cifra di popolazione, nessun minimo di stipendio fu stabilito pel segretario comunale: e fu davvero una ingiustizia di fronte alle garanzie date al maestro ed al medico, ed una crudeltà perchè sono appunto i funzionari di questi piccoli Comuni che più hanno bisogno della protezione della legge e di un pane assicurato. Quanto ai maestri elementari il minimo dello stipendio è fissato dalla tabella annessa alla legge 8 luglio 1904, n. 407, che abbiamo a suo luogo riferito (1).

671. Agli impiegati ed agenti non può essere rifiutato, nè sospeso il pagamento del rispettivo stipendio, per ragione di negligenza nell'adempimento dei propri doveri, nè per altro motivo qualsiasi, salvo che un provvedimento disciplinare sia pronunciato contro di loro, e salvo a loro il diritto d'impugnarlo, a sensi dell'art. 1, n. 12, della legge 1° maggio 1890, n. 6837, sulla giustizia amministrativa.

---

(1) Vedi il § 2 del commento all'art. 126.

672. Abbiamo già rammentato più sopra che la ma parte dei Comuni concedono ai loro impiegati una pe mediante il rilascio mensile di una quota del rispetti pendio, seguendo ordinariamente i criteri stabiliti dalla dello Stato sulle pensioni degli impiegati governativi. che per i maestri elementari fu provveduto dalla leg 16 dicembre 1878, n. 4646, modificata successivamente leggi 23 dicembre 1888, n. 5858, 16 settembre 1894, e 19 febbraio 1903, n. 53, coordinate in testo unico app con R. Decreto 2 luglio 1903, n. 430, alla cui applic fu provveduto col Regolamento 23 giugno 1904, n. 6 pei medici condotti fu istituita con la legge 14 luglio n. 335, una Cassa pensioni a sistema mutuo; — infi segretari e gli altri impiegati comunali fu pure istitui Cassa di previdenza con legge 6 marzo 1904, n. 88.

673. Chi deve conoscere delle controversie fra i C e i loro impiegati in ordine agli stipendi ed alle pen Questa materia trova il suo naturale svolgimento ne mento dell'art. 112. Qui diremo soltanto che la intermi controversia della competenza amministrativa e giudiz ora troncata dalle chiare e perentorie disposizioni degli 6, 7, 8 e 9 della legge 7 maggio 1902, n. 144.

§ 4. — Servizio delle riscossioni e dei pagamenti.

674. Leggi che governano il servizio della riscossione delle imposte e d menti. — 675. Dell'esattore e del tesoriere: rinvio. — 676. Somm dal Comune all'esattore pel servizio delle riscossioni. — 677. La s tesoriere è facoltativa. — 678. Questioni relative al servizio delle ris rinvio.

674. Sono obbligatorie le spese occorrenti pel s delle riscossioni e dei pagamenti. Il servizio delle risc è regolato dal R. D. 29 giugno 1902, n. 281, che app testo unico delle leggi sulle riscossioni delle imposte d dal R. D. 10 luglio 1902, n. 296, che approva il Regola per la esecuzione del testo unico precitato; infine dal c ministeriale 18 luglio 1902 che approva i capitoli norm l'esercizio delle ricevitorie ed esattorie. Per queste le riscossione delle imposte dirette erariali, delle sovrimp tasse comunali, ordinarie e straordinarie, spetta esclusiva

all'esattore, il quale, nei Comuni nei quali non adempia anche le funzioni di tesoriere, versa l'ammontare dei proventi dovuti al Comune al tesoriere di questo (1).

675. Della nomina e delle funzioni del tesoriere e dell'esattore abbiamo lungamente parlato nel commento all'art. 126, n. 2. Qui ci limiteremo a pochi cenni in relazione al n. 3 dell'art. 175. Ci basterà quindi ricordare: che l'esattore è retribuito ad aggio dal Comune o dal consorzio dei Comuni; che l'aggio si aggiunge nei ruoli all'imposta ed alla sovrimposta, ed è ripartito rispettivamente fra Comune e Provincia; che l'esattore deve tenere, in caso di consorzio, la gestione distinta per ciascun Comune; risponde a suo rischio e pericolo del non riscosso per riscosso; riscuote anche, quando ne venga richiesto, le sovrimposte dirette a favore dei consorzi speciali che gli paghino l'aggio stabilito per l'imposta principale e che riscuote anche le entrate comunali che gli fossero affidate, per le quali, però, non è tenuto a rispondere che delle somme realmente riscosse, quando non sia altrimenti pattuito; che egli è tenuto ad adempiere l'ufficio di tesoriere comunale senza corrispettivo; che stanno a suo carico le spese di residenza dell'ufficio, del personale, di tutti i libri e registri, non che ogni altra dipendente dal servizio di riscossione, quando non sia altrimenti disposto nel capitolato.

676. Il Comune deve quindi all'esattore comunale l'aggio nella misura pattuita dal contratto di appalto, nonchè il rimborso delle quote inesigibili qualora l'esattore, per l'obbligo del « non riscosso per riscosso » abbia anticipato al Comune somme non riscosse. Deve poi il Comune, per mezzo dell'esattore, rimborsare ai contribuenti le quote da questi pagate, che l'autorità amministrativa o giudiziaria abbia dichiarato non dovute. E nel caso di esecuzione contro il contribuente per il pagamento di tasse comunali, ove l'asta vada deserta e

(1) Per tutto quanto riguarda le imposte e tasse comunali e provinciali rinviamo il lettore alla già citata opera di G. B. Ceresetto, *Il Comune nel diritto tributario*. Commento alle leggi sulle imposte comunali, con una appendice sulle imposte provinciali. — Torino, Unione Tipografico-Editrice, 1881-89-95.

l'immobile sia devoluto al Comune, deve questi pagare all'esattore la somma per cui l'immobile gli resta devoluto secondo l'art. 54 della legge 29 giugno 1902, che per l'art. 75 del Regolamento 10 luglio 1902 è applicabile ai Comuni.

677. La disposizione, per la quale l'esattore è tenuto a fare il servizio di cassa per i Comuni, importa di conseguenza che la spesa del tesoriere è spesa facoltativa; per cui già avvertimmo che, salvo il caso di gravi circostanze speciali, la spesa predetta è vietata ai Comuni che eccedono il limite legale della sovrimposta fondiaria. La giurisprudenza ha quindi sancito la massima che un Comune non può nominare un tesoriere per una durata che ecceda il termine del quinquennio esattoriale, dovendo l'amministrazione serbarsi intatto il diritto di affidare, per capitolato, all'esattore pel nuovo quinquennio il servizio di tesoreria.

678. Quanto alle altre molte e gravi questioni, alle quali dà luogo il servizio della riscossione e dei pagamenti, non possiamo che rinviare a quanto abbiamo detto superiormente e anche al commento della legge 20 aprile 1871 sull'esazione delle imposte dirette di I. Maggi (1), e al più volte citato lavoro del Cereseto sui tributi comunali.

§ 5. — Spese per le imposte dovute dal Comune.

679. Il Comune e le leggi civili e finanziarie. — 680. Il Comune è soggetto tutte le leggi finanziarie. — 681-682. Imposte e tasse erariali a cui il Comune è soggetto: rinvio.

679. Il Comune, nella patria legislazione, non è solo una parte organica e costitutiva dello Stato: egli è nel tempo stesso un corpo morale soggetto alle leggi civili in quanto non sia diversamente stabilito dalle leggi e dagli usi osservati come diritto pubblico (Codice civile, art. 2): e sebbene la prima sia la qualità necessaria, predominante del Comune, tuttavia per la seconda esso è regolato dalle norme di diritto comune, che

(1) MAGGI, *Legge sulla riscossione delle imposte dirette*. Torino, Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1880. Vedi pure il recente commento dei signori C. ASTENGO e A. BERIO, Roma, 1905.

il legislatore ha spinte, con nuova e singolare disposizione, sino al punto di stabilire che « lo Stato, le Provincie e i Comuni..... possono fare atti di commercio, e per questi rimangono soggetti alle leggi ed agli usi commerciali » (Codice di commercio, art. 7). Così è: lo Stato, la Provincia e il Comune fanno atti di commercio e soggiacciono alle leggi ed agli usi commerciali!

680. Una delle conseguenze che derivano dalla qualità del Comune di corpo morale è che esso va soggetto, come qualsivoglia altro corpo morale e come ogni cittadino, ad ogni specie d'imposte e tasse così erariali come provinciali; che deve pagare l'imposta sui fabbricati, sui terreni, quella di ricchezza mobile; che è soggetto alle tasse di bollo e di registro.

681. In particolare, poichè il Comune non muore mai e quindi non paga mai tassa di successione, esso è soggetto a tassa di manomorta sul reddito del suo patrimonio a tenore della legge 13 settembre 1874, n. 2078, e relativo regolamento 25 settembre 1874, n. 2129, salve le eccezioni portate dalla stessa legge (art. 15, 16).

682. Nei commenti delle leggi speciali che governano le imposte e tasse comunali sono trattate le questioni che si riferiscono alla spesa che incombe al Comune pel pagamento delle imposte cui è tenuto; ed ai lavori più volte citati rinviamo il lettore (vedi n. 678).

§ 5. — **Servizio sanitario** (1).

683. Spese obbligatorie pel servizio sanitario. — 684. Differenza fra il n. 5 dell'art. 116 della legge 20 marzo 1865 e il n. 5 dell'art. 175 della legge vigente. — 685. Modo in cui i Comuni devono provvedere all'assistenza sanitaria. — 686. Se sia consentito ai Comuni di dividere la cura medica dalla chirurgica. — 687. Comuni nei quali all'assistenza sanitaria provvedono istituzioni particolari. — 688-689-690-691-692-693. Se l'obbligo dei Comuni di provvedere all'assistenza sanitaria sia principale ed assoluto. — 694-695-696-697. Assistenza generale degli abitanti: questioni. — 698-699. Consorzi comunali per l'assistenza sanitaria. — 700. Residenza dei sanitari nei Comuni divisi in frazioni. — 701. Elenco dei poveri ammessi alla cura gratuita. — 702. Se vi si possa sostituire l'elenco degli abbienti non ammessi. — 703. Nomina, conferma e licenziamento dei medici: rinvio. — 704. Obbligo della

(1) Vedi: CERESETO, *La legislazione sanitaria in Italia*. Commento e legislazione. Due volumi. Torino, Unione Tipografico-Editrice, 1904.

somministrazione gratuita dei medicinali ai poveri. — 705-706. Spese per servizi sanitari imposte ai Comuni dalla legge sanitaria del 1888. — 707. Questioni circa la competenza passiva delle spese. — 708-709. Cura zooiatrica obbligatoria. — 710. Altre spese che possono essere obbligatorie per certi Comuni.

683. Sono obbligatorie pel Comune le spese pel « servizio sanitario di medici, chirurghi e levatrici a beneficio esclusivo dei poveri, in quanto non sia provvisto da istituzioni particolari, e per gli altri servizi sanitari indicati dall'art. 62 della legge 22 dicembre 1888, n. 5849 », così il n. 5 dell'art. 175. A questa disposizione debbono aggiungersi quelle degli articoli 3, 12, 13, 15, 20 (come venne modificato dall'art. 1 della legge 26 giugno 1902, n. 272) della legge 22 dicembre 1888 sulla tutela dell'igiene e della sanità pubblica, richiamata dalla disposizione in discorso, degli art. 46 a 56 del Regolamento sanitario 3 febbraio 1901, n. 45, e degli art. 1 e 3 della legge 25 febbraio 1904, n. 57.

684. Notiamo intanto la differenza fra il n. 5 del corrispondente art. 116 della legge comunale 20 marzo 1865 e il presente n. 5. Nella coordinazione del testo unico del 1889 alle parole della legge del 1865 « servizio sanitario... pei poveri » si sono sostituite le seguenti « *a beneficio esclusivo* dei poveri »; e questa dizione passò nel testo unico attuale. La legge 30 dicembre 1888 non modificava, per verità, l'antico art. 116; ma siccome dall'art. 90, n. 1, di essa era conferita al Governo del Re la facoltà di coordinare in un testo unico, con le disposizioni di essa legge, quelle della legge 20 marzo 1865 e delle altre che l'avevano modificata, non v'ha dubbio che l'aggiunta sopra indicata è pienamente legale.

685. Per l'art. 14 della legge sanitaria del 1888 l'assistenza medico-chirurgica ed ostetrica dev'essere fatta almeno da un medico-chirurgo condotto e da una levatrice residenti nel Comune e da esso stipendiati coll'obbligo della cura gratuita dei poveri; e si dovrà nominarne e stipendiarne due o più, quando lo richieda l'importanza della popolazione. Contro le deliberazioni dei Consigli comunali che determinano il numero dei medici e delle levatrici per il servizio dei poveri è ammesso il ricorso al Ministro dell'interno, il quale decide,

sentiti il Consiglio superiore di sanità e il Consiglio di Stato Regolamento sanitario 3 febbraio 1901, art. 46).

686. Sebbene, per le parole dell'art. 175, n. 5, della legge, siano indicati distintamente i medici ed i chirurghi, tuttavia, per la legge sanitaria del 1888 (1), non è più consentito di dividere l'ufficio del medico condotto fra un medico ed un chirurgo: i Comuni debbono nominare un sanitario che sia al un tempo medico e chirurgo (Legge sanitaria, art. 14, 15). In ciò la legge sanitaria è in armonia con le leggi universitarie, le quali non ammettono più due lauree distinte in medicina e in chirurgia (2).

687. Solo per eccezione e in via transitoria può un Comune avere uno che sia soltanto medico o soltanto chirurgo. S'intende però che, specialmente nei grandi Comuni, un medico-chirurgo può essere specialmente destinato alla cura chirurgica, un altro alla cura medica.

688. L'articolo 175, n. 5, dichiarato l'obbligo dei Comuni per l'assistenza sanitaria dei poveri, fa eccezione per quei Comuni nei quali sia provvisto da istituzioni particolari. Avviene, infatti, che per lasciti e donazioni sia stabilito il servizio sanitario a favore dei poveri. In simil caso, se i mezzi forniti assicurano l'intero servizio, è evidente che questo non può più andare a carico del bilancio comunale (3);

---

(1) Non può dirsi, invero, che la legge sanitaria del 1888 si esprima in modo così assoluto da escludere la distinzione fra medici e chirurghi: all'art. 14, per esempio, si ha nel capoverso 2° e nell'art. 16 questa distinzione, che non è fatta invece nel capoverso 1° e nell'art. 15; ma abbiamo già detto a più riprese ciò che pensiamo del modo come sono scritte le nostre leggi.

(2) La legge organica 13 novembre 1859 sulla pubblica istruzione (articolo 49, n. 3, 51, 70) ed il Regolamento speciale per la facoltà di medicina e chirurgia approvato con Regio Decreto 13 marzo 1902, n. 67 (articoli 1 e seguenti) non ammettono che una sola laurea medico-chirurgica.

(3) A questo concetto corrisponde l'articolo 3 della legge sanitaria 22 dicembre 1888, il quale dispone che l'obbligo dei Comuni cessa quando l'assistenza gratuita pei poveri sia assicurata altrimenti.

se invece a tale servizio non sia provvisto che in parte, spetta allora al Comune l'obbligo di completare la parte che manca (1).

689. Di fronte alla disposizione dell'art. 175, n. 5, che annovera fra le spese obbligatorie dei Comuni quelle per il servizio sanitario dei medici, chirurghi e levatrici a benefizio esclusivo dei poveri « in quanto non sia provvisto da istituzioni particolari »; dell'art. 2 della legge sanitaria del 1888 che accolla ai Comuni l'assistenza medica, chirurgica ed ostetrica pei poveri « quando l'una o l'altra non sia assicurata altrimenti »; e dell'art. 14, capov. ultimo, della legge stessa secondo cui « dove esistono opere pie ed altre fondazioni che provvedono in tutto od in parte alla assistenza gratuita dei poveri, i Municipî ne saranno esonerati, e saranno soltanto obbligati a completarla » — si è fatto questione se l'obbligazione, imposta ai Comuni dalle disposizioni predette, di provvedere alla assistenza medica, chirurgica ed ostetrica pei poveri, sia principale ed assoluta, oppure essi vi siano soggetti solo quando non vi siano nel Comune Opere pie od altre fondazioni che provvedano od abbiano i mezzi di provvedere al riguardo, in tutto o in parte.

690. Il Consiglio di Stato, col parere 10 aprile 1903, affermò la massima che le spese per la condotta medica dei poveri sono a carico dei Comuni, e che il destinare a tale scopo le rendite delle Opere pie equivarrebbe a devolvere a beneficio del bilancio comunale, ed in definitiva della classe più agiata della popolazione, i redditi degli istituti di beneficenza, i quali per la legge 17 luglio 1890 e per la volontà dei fondatori devono profittare ai soli poveri.

691. E così l'eminente Consesso risolse recisamente la questione nel primo senso, affermando non solo che l'assistenza sanitaria ai poveri deve far carico ai bilanci comu-

(1) Così dispone espressamente l'art. 14 della legge sanitaria: « Dove esistano Opere pie od altre fondazioni che provvedano in tutto o in parte all'assistenza gratuita dei poveri, i Municipi ne saranno esonerati e saranno soltanto obbligati a completarla ».

ıli, ma ritenendo per di più che sarebbe uno stornare dal ro scopo le rendite delle Opere pie il destinarle a questo rvizio (1).

---

(1) La soluzione data alla questione dal Consiglio di Stato col parere aprile 1903 fu strenuamente combattuta dalla benemerita *Rivista Amministrativa* (LV, 249 e seg.), le cui idee al riguardo, vista l'importanza ell'argomento, crediamo bene di qui riassumere:

L'ordinaria assistenza sanitaria ai poveri — è detto nella citata *Rivista* - costituisce un vero ed eminente servizio di beneficenza diverso affatto ai servizi a cui, per la natura e l'indole delle loro mansioni, devono rovvedere le Amministrazioni comunali. Si comprende che, per gravi d evidenti considerazioni di umanità e di pubblico interesse, non si ossano lasciare le classi indigenti prive dell'assistenza sanitaria, e che perciò questa debba essere assicurata ai poveri; ma quando la Congregazione di carità od altre Opere pie locali hanno la possibilità di provvedervi, non vi ha ragione per cui essa abbia a far carico ai Comuni.

Il Consiglio di Stato nel parere succitato parte, secondo la *Rivista*, da un errato supposto quanto ritiene, in via assoluta e senza distinzione, che l'assistenza sanitaria ai poveri incomba senz'altro ai Comuni; e viene a deduzioni non meno inesatte quando soggiunge che i Comuni possono sottrarvisi unicamente in quanto le Congregazioni di carità o le altre Opere pie abbiano dai loro statuti o dalle loro particolari tavole di fondazione l'*obbligo* di provvedervi. Invero, nè la legge comunale e provinciale, nè quella sanitaria subordinano la esenzione dei Comuni dalla spesa in questione all'obbligo che quegli enti possano avere di provvedere all'assistenza sanitaria dei poveri: esse, nelle disposizioni surriferite, non accennano che ad una condizione *di fatto,* esonerando i Comuni dalla spesa quando all'assistenza sanitaria dei poveri sia da istituzioni particolari provvisto.

Nè si dica — prosegue la *Rivista* — che, di fronte alla materialità dell'espressione, l'obbligazione dei Comuni deve stare per il solo fatto che Congregazioni di carità od altre istituzioni particolari *non provvedano* all'assistenza sanitaria dei poveri, e che per conseguenza i Comuni non possono costringere queste istituzioni di beneficenza ad assumerla se non ne abbiano obbligo dai loro statuti o tavole di fondazione. Appunto perchè ha riguardo ad uno stato di fatto, la legge non può autorizzare il discarico dai bilanci delle Congregazioni ed altre Opere pie e la impostazione in quello dei Comuni della spesa per il servizio sanitario dei poveri che si voglia fare di ufficio dall'autorità tutoria quando la Congregazione di carità o quelle istituzioni particolari non dissentano dall'assumere o dal sostenere questa spesa.

Quanto al diritto che abbiano i Comuni di esonerarsi da tale spesa quando le Congregazioni di carità o le altre istituzioni di beneficenza hanno i mezzi di provvedervi, pur non avendone l'obbligo dai loro statuti o tavole di fondazione, la questione — nota la *Rivista* — si presenta certo più grave e dubbiosa, di fronte alle materiali disposizioni di legge, le quali veramente non dicono che l'obbligo dei Comuni di provvedere all'assistenza sanitaria dei poveri debba cessare in quanto le istituzioni

692. Accettando questa giurisprudenza rimane sempre nel Comune il diritto di provare che alcuna delle Opere pie locali o la Congregazione di Carità abbia da' suoi statuti l'obbligo di provvedere in tutto o in parte all'assistenza sanitaria. È una questione giuridica che può essere sempre proposta e che deve essere risolta come una questione di mio e di tuo dal giudice ordinario.

693. Ma il Comune non potrà mai sostenere in tesi generale che le Opere pie locali e la Congregazione di Carità abbiano per loro istituto naturale e ordinario l'assistenza sanitaria dei poveri, e che la finanza comunale vi debba solo provvedere in sott'ordine.

694. Si ripete, a nostro avviso, in mancanza di tassative e obbligatorie disposizioni statutarie, gli istituti di beneficenza locale, ivi compresa la Congregazione di carità, non sono tenuti a fare la spesa dell'assistenza sanitaria dei poveri: e possono cessare dal provvedervi ogni qualvolta lo credano.

---

particolari di beneficenza *possano* assumerla a loro carico. Ma se le Congregazioni di carità o le altre particolari istituzioni hanno per iscopo, com'è innegabile, per la loro indole e natura e per la stessa loro ragion d'essere, l'esercizio della beneficenza, non pare seriamente contestabile che questa beneficenza si debba prima di tutto esercitare a favore di poveri ammalati coll'assicurare ad essi l'assistenza sanitaria, indipendentemente dalla speciale obbligazione che possano avere o non le dette Opere pie di provvedere al riguardo da particolari disposizioni dei loro statuti o regolamenti.

In particolare poi, quanto alle Congregazioni di carità, considerazioni speciali si presentano. Esse hanno una personalità giuridica e rappresentano la collettività dei poveri; tant'è che la loro istituzione è obbligatoria in ogni Comune del Regno, anche quando non abbiano beni, e l'art. 832 del Codice civile devolve ad esse tutte le disposizioni fatte a favore dei poveri od altre simili, espresse genericamente, senza che ne sia determinato l'uso, l'Opera pia od il pubblico istituto a cui favore siano fatte, o quando la persona incaricata dal testatore di determinarlo non possa o non voglia accettare l'incarico. Nella Congregazione di carità si personificano quindi i poveri del Comune da essa legalmente rappresentati. Se quindi questa Congregazione possiede mezzi sufficienti per provvedere all'assistenza sanitaria dei poveri del Comune, questi sotto tale aspetto cessano di esser poveri, ed il Comune deve essere esonerato dal provvedere a ciò che essi, per mezzo dell'ente che legalmente li rappresenta, hanno il modo e la possibilità di procurarsi.

695. Per ciò che riguarda l'assistenza sanitaria medica, chirurgica ed ostetrica l'obbligo dei Comuni si limita all'assistenza sanitaria gratuita dei poveri e, come diremo in appresso, alla somministrazione dei medicinali (n. 704), esclusa così la cura generale degli abitanti; ciò è dichiarato espressamente non solo dal n. 5 dell'art. 175 della presente legge, ma dalle precise e ripetute disposizioni degli art. 3, 14 e 62 della legge sanitaria (1) e dell'art. 3 della legge 25 febbraio 1904.

696. Sotto l'impero delle leggi sull'amministrazione comunale e provinciale e sulla sanità pubblica anteriori alla legge comunale del 1889 ed alla legge sanitaria del 1888, si era agitata la quistione se un Comune potesse affidare al medico condotto la cura gratuita della generalità degli abitanti (condotta *piena*), invece di limitarla ai poveri (condotta *limitata*). La giurisprudenza cominciò con stabilire che lo poteva, purchè non eccedesse il limite legale della sovrimposta fondiaria (2). Dopo qualche oscillazione, la giurisprudenza ammise che si potesse estendere la cura anche all'assistenza sanitaria di tutti gli abitanti del Comune qualora vi fossero circostanze tali da rendere impossibile o almeno difficile avere senza quella condizione un buon medico condotto (3).

697. Venute le nuove leggi, e specialmente dinanzi alle precise e imperative disposizioni degli art. 3 e 14 della legge sanitaria, la giurisprudenza cominciò con escludere in modo assoluto che il Comune potesse affidare al medico condotto

---

(1) Legge 21 dicembre 1888, art. 3: « All'assistenza medica, chirurgica ed ostetrica *gratuita pei poveri*, ed a quella zooiatrica, limitata ai luoghi ove ne sarà riconosciuto il bisogno, provvederanno i Comuni, sia isolatamente, sia associati in consorzi, quando l'una o l'altra non sia assicurata altrimenti ». — Art. 14: « L'assistenza medica, chirurgica ed ostetrica è fatta almeno da un medico-chirurgo e da una levatrice residenti nel Comune e da esso stipendiati coll'obbligo *della cura gratuita dei poveri* ». — Art. 62: « Sono a carico dei Comuni: le spese per l'ufficio sanitario comunale addetto alla vigilanza ed *alla cura dei poveri* del Comune ».

(2) Cons. di Stato, 13 luglio 1888 (*Legge*, 1889, I, 533); 30 giugno 1889 (*Ivi*, 1889, II, 390).

(3) Cons. di Stato, 27 aprile 1888 (*Legge*, 1889, I, 249); 21 dicembre 1888 (*Ivi*, 1889, II, 25).

la cura gratuita della generalità degli abitanti, e ritenne che dovesse limitarla esclusivamente ai poveri. Senonchè si presentarono bentosto circostanze tali che i Consigli provinciali sanitari, interpellati, opinarono che in simili casi si potesse derogare al principio della limitazione dell'assistenza gratuita ai poveri.

Ed è ora principio assodato dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato che si possa deliberare la cura gratuita della generalità degli abitanti quando concorrano due circostanze: 1° la somma difficoltà, date le condizioni del Comune, di trovare un medico condotto che possa contentarsi dello stipendio assegnatogli per la cura dei soli malati poveri, e la necessità quindi di retribuirlo convenientemente, affidandogli la cura generale degli abitanti; 2° l'apprezzamento, per parte del Consiglio provinciale sanitario, delle circostanze di fatto che possono determinare il Comune a questa risoluzione: apprezzamento, che dev'essere motivato, come quello che è destinato a servire di base alle decisioni della Giunta provinciale amministrativa nell'esercizio delle sue funzioni di tutela, giusta l'articolo 3 della legge 14 giugno 1874, in ordine alla riduzione delle spese non necessarie pei Comuni che eccedono il limite massimo della sovrimposta fondiaria (1).

698. Quest'ultima giurisprudenza ritorna in sostanza a quella già stabilita sotto le leggi precedenti: con questa differenza però, che, per autorizzare la cura gratuita della generalità degli abitanti, essa esige condizioni più severe di prima, e vuole il parere favorevole di un Consiglio tecnico: sebbene, in realtà, si tratti di questioni da risolversi con criteri essenzialmente amministrativi.

699. Per l'art. 15 della legge sanitaria, i Comuni che, per le loro condizioni ecomiche, per la loro speciale posizione topografica e per il numero esiguo degli abitanti, non sono in grado di provvedersi di un proprio medico chirurgo o di una levatrice, sono obbligati a stipendiarli, uniti in consorzio con altri Comuni, secondo convenzioni da approvarsi dal

(1) Cons. di Stato, decisione 23 giugno 1892 (*Legge*, 1893, I, 26).

prefetto, udito il Consiglio provinciale sanitario. In caso di rifiuto da parte dei Comuni di ottemperare a tale prescrizione, provvede il prefetto, sentiti il Consiglio provinciale di sanità e la Giunta provinciale amministrativa (art. 49, capov. 1°, Regolamento sanitario del 1901).

L'art. 1 della legge 25 febbraio 1904, n. 57, diede facoltà ai Comuni di unirsi in Consorzio anche per provvedere:

a) al servizio del medico ufficiale sanitario;

b) ai laboratorî di vigilanza igienica prescritti dall'articolo 3 della legge 22 dicembre 1888;

c) all'impianto e funzionamento delle disinfezioni e dei locali di isolamento contro le malattie infettive;

d) all'impianto ed esercizio delle farmacie.

A questi consorzi sono applicabili le disposizioni dell'articolo 15 della legge 22 dicembre 1888; ed i consorzi per i laboratorî di vigilanza igienica possono essere anche interprovinciali: ed in tal caso vengono costituiti con decreto reale udito il Consiglio superiore di sanità.

700. Nei Comuni divisi in frazioni spetta al Consiglio comunale di determinare in quale di esse debbono avere la loro residenza il medico od i medici, la levatrice o le levatrici comunali. Contro le relative deliberazioni è ammesso ricorso al prefetto, il quale decide sentito il parere del Consiglio provinciale sanitario (Regol. sanitario 3 febbraio 1901, articolo 46).

701. La Giunta in ogni Comune deve compilare un elenco dei poveri ammessi all'assistenza e cura gratuita e rilasciarlo al medico chirurgo ed alla levatrice comunale. Ogni anno quest'elenco dev'essere riveduto dalla Giunta e le variazioni in esso introdotte debbono essere comunicate ai sanitari (Regolamento, articolo 54).

Non v'è bisogno di dire che queste ed altre prescrizioni rimangono per nove decimi dei Comuni lettera morta; ed anche in un Comune che abbia compilato l'elenco dei poveri, il medico condotto è sempre obbligato ad assistere anche i malati che non siano stati inclusi nell'elenco predetto quando non ne sia dubbia la povertà.

702. Il sistema, che qualche Giunta volle seguire, di fare l'elenco non dei poveri aventi diritto all'assistenza sanitaria gratuita, ma degli abbienti privi di tale diritto, fu giustamente ritenuto non conforme alla disposizione dell'art. 54 del Regolamento, ed impugnabile quindi in via di ricorso dal medico condotto (1). Nella procedura, qual è voluto dal Regolamento sanitario, coloro che hanno diritto all'assistenza gratuita devono essere singolarmente riconosciuti nelle condizioni per le quali la legge ha voluto favorirli, salvo a chi si ritenga ingiustamente escluso di gravarsene nei modi legali. Invece, colla procedura voluta seguire da qualche Giunta, non vi è garanzia che del trattamento godano soltanto quelli cui la legge lo ha concesso, ed è più difficile il controllo dell'operato della Giunta: ciò può recare indebito onere al medico condotto, il quale, non avendo facile modo di assicurarsi e di dimostrare che uno o più comunisti non inscritti nell'elenco degli abbienti dovrebbero essere esclusi dal diritto all'assistenza gratuita, nel fatto sarebbe obbligato a fare di più del dovuto.

703. Circa la nomina, conferma e licenziamento dei medici condotti, loro sospensione e destituzione, e alle molte questioni che ne possono sorgere, rinviamo i lettori ai §§ 2 e 3 del commento dell'art. 126; solo qui notando che la legge 25 febbraio 1904 ha profodamente immutato in tale materia e in quella che riflette la nomina dell'ufficiale sanitario.

704. La legge 25 febbraio 1904, n. 57, accrebbe notevolmente il peso, pei Comuni, dell'assistenza medico-chirurgica ed ostetrica col disporre, all'articolo 3, che i Comuni siano tenuti, oltre all'assistenza sanitaria dentro e fuori dell'abitato, a somministrare gratuitamente ai poveri anche i medicinali: se ed in quanto a tale somministrazione non sia già provveduto o non si debba provvedere da Opere pie o con altri mezzi o in virtù di altre leggi. Questo art. 3 della nuova legge promette un regolamento che dovrà stabilire le norme e i

(1) Cons. di Stato, Sez. unite, 4 giugno 1903 (*Man. amm.*, 1903, 284; *Riv. amm.*, LIV, 630; *Mun. ital.*, 1903, 428).

limiti di tale somministrazione; e sarà bene che questo regolamento venga presto e sia molto saviamente studiato per non imporre ai Comuni, in causa delle teorie cliniche sempre mutevoli e di tutti i ciarlatanismi della farmacopea, un onere insopportabile.

705. Oltre le spese pel servizio sanitario di medici, chirurghi e levatrici a beneficio esclusivo dei poveri, l'art. 175, n. 5, della legge comunale dichiara obbligatorie « le spese per gli altri servizi sanitari indicati dall'articolo 62 della legge 22 dicembre 1888, n. 5849 ».

706. L'art. 62 di questa legge pone a carico dei Comuni e l'art. 63 dichiara obbligatorie le spese: 1° per l'ufficio sanitario comunale e per tutto l'altro personale addetto alla vigilanza sanitaria ed alla cura dei poveri del Comune; 2° quelle per gli uffici di vigilanza igienica: vigilanza a cui, per l'art. 3, capov. 2, della legge sanitaria, i Comuni di popolazione superiore a 20 mila abitanti devono provvedere con adatto personale e con convenienti laboratori, gli altri per mezzo del personale sanitario di cui dispongono; 3° quelle per la vaccinazione nel Comune (vedi pure art. 52 della legge stessa); 4° quelle pei cimiteri (vedi più oltre il commento al § 11 dell'art. 175); 5° quelle per le acque potabili; 6° tutte le altre occorrenti nell'àmbito del territorio comunale per l'esecuzione di provvedimenti a tutela dell'igiene.

Altre spese obbligatorie risultano poi ai Comuni dalle disposizioni del Regolamento sanitario 3 febbraio 1901, n. 45, circa la distribuzione gratuita di disinfettanti, i locali di isolamento, l'ispezione igienica delle scuole, ecc. » (art. 132 e seg.).

707. In caso di contestazione circa la competenza passiva delle spese dichiarate obbligatorie dagli accennati art. 62 e 63, il ministro decide, udito il parere del Consiglio di Stato (legge sanitaria, art. 64). Contro il decreto del ministro è ammesso ricorso alla Sezione IV del Consiglio di Stato, che pronuncia anche in merito (legge 12 maggio 1890 sulla giustizia amministrativa, art. 21, n. 3). Nulla però è innovato riguardo alla competenza delle spese per i provvedimenti d'urgenza intorno

all'igiene pubblica emanati dal sindaco, a termini dell'art. 151 della legge comunale (art. 65, legge sanitaria).

708. Per l'art. 3 della legge sanitaria del 1888, i Comuni debbono provvedere non solo alla cura medica, chirurgica ed ostetrica gratuita pei poveri, ma anche alla cura zooiatrica: questa però limitata ai luoghi ove ne sia riconosciuto il bisogno.

Per l'art. 20 poi della legge 26 giugno 1902, n. 272, i Comuni, nei quali esistono notevoli quantità di bestiame e dove l'industria zootecnica ha speciale importanza, e parimenti i Comuni che tengono frequenti mercati e fiere periodiche di bestiame, *sono obbligati* di stipendiare, sia isolatamente sia riuniti in consorzio con altri Comuni, un veterinario municipale. La dichiarazione dell'obbligo, soggiunge la legge, è fatta con decreto del prefetto su parere motivato del Consiglio provinciale sanitario e della Giunta provinciale amministrativa.

709. Di fronte al tenore di questa disposizione, secondo cui l'obbligo della condotta veterinaria è espressamente imposto sempre quando ricorrano le condizioni a cui la legge qui accenna, è a ritenersi che al prefetto non fu devoluto alcun potere di *stabilire* l'obbligatorietà della condotta, ma solo di dichiararla nel caso in cui i Comuni disconoscano di trovarsi nelle condizioni determinate dalla legge per tale obbligo. Ma ove i Comuni stessi riconoscano di trovarsi in tali condizioni e deliberino di assumere, o da soli o uniti in consorzio con altri Comuni, un veterinario municipale, e nella relativa deliberazione, approvata dal prefetto e, occorrendo, dalla Commissione provinciale amministrativa, non si contengano dichiarazioni che portino apertamente a conclusione contraria, è a ritenersi che essi abbiano riconosciuto l'obbligo loro fatto dalla legge di sottostare a questa spesa. Allora la dichiarazione dell'obbligo da parte del prefetto diventerebbe una superfluità, essendo inutile il dichiarare, con uno speciale e formale decreto, obbligato un Comune a provvedere ad un servizio al quale ha già volontariamente provveduto (1).

---

(1) Vedi nello stesso senso: *Riv. amm.*, LIV, 913 e seg.

710. Altre spese di ordine sanitario possono essere obbligatorie pei Comuni in forza di leggi speciali: così, la spesa per la somministrazione del chinino nei luoghi malarici e per la protezione dei locali di campagna (Leggi 2 novembre 1901, n. 460, e 19 maggio 1904, n. 209); quelli per gli essiccatoi del granturco e per l'alimentazione curativa dei pellagrosi (Legge 1 luglio 1902, n. 427, e Reg. 5 novembre 1903, n. 451, sulla pellagra).

§ 7. — Spese per la conservazione del patrimonio comunale e per l'adempimento degli obblighi relativi.

711. La presente disposizione comprende tutti i beni del Comune, anche quelli di uso pubblico. — 712. Che significhi « conservazione ». — 713. Beni immobili e mobili. — 714. Biblioteche comunali. — 715. Monumenti. — 716. Beni dello Stato in uso ai Comuni. — 717. Riparazioni dei fabbricati. — 718. Vigilanza sulle riparazioni. — 719. Assicurazione dei beni comunali. — 720. Spese pel personale di vigilanza. — 721. Spese per l'adempimento degli obblighi relativi al patrimonio comunale.

711. Quali siano i beni che costituiscono il patrimonio comunale, lo abbiamo detto (vedi commento agli art. 158, 159, 160). Il n. 6 dell'art. 175 dichiara obbligatorie pel Comune le spese relative:

1° alla conservazione del patrimonio;

2° all'adempimento degli obblighi inerenti al patrimonio medesimo.

Intesa nel suo rigoroso significato, la presente disposizione restringerebbe ai soli beni strettamente patrimoniali l'obbligo del Comune di provvedere alla loro conservazione: però non è contrario allo spirito della legge e alle necessità della buona amministrazione del Comune il ritenere che questo obbligo si estende a tutti i beni comunali, qualunque ne sia la natura, quando non sia provveduto alla loro conservazione da speciali e positive prescrizioni legislative.

712. La parola « conservazione » è amplissima: essa quindi importa l'obbligo nel Comune di provvedere a che non solo si facciano le spese occorrenti per le riparazioni necessarie, ma si provveda a mantenere i beni comunali in grado di servire convenientemente all'uso cui sono destinati. Così, sono obbligatorie le spese per rinnovare e completare le

piante nei giardini comunali, per mantenere in decorosa condizione le chiese, i teatri ed ogni altro edificio, anche di lusso, che faccia parte della proprietà del Comune.

713. E non alla sola proprietà immobiliare del Comune si applica il disposto del presente n. 6 dell'art. 175; perchè la parola « patrimonio » si estende anche alla proprietà mobiliare: così, i mobili che servono alle necessità dell'amministrazione comunale, comunque siano classificati, patrimoniali o di uso pubblico (tavoli, scaffali, ecc.), debbono essere curati e conservati, onde possano servire alla loro destinazione.

714. Alcuni grandi Comuni possiedono biblioteche pubbliche: non v'ha dubbio che queste fanno parte non del patrimonio, ma dei beni d'uso pubblico. Incombe nondimeno al Comune non solo l'obbligo di conservarle (cura e legatura di libri, ecc.), ma quello altresì di tenerle, con prudente misura, mediante nuovi acquisti, in grado di servire alla loro destinazione. Certo, non è spesa obbligatoria pel Comune l'istituire una biblioteca; ma, istituita questa od acquistata per lascito o dono, divenuta legalmente parte del demanio comunale, la sua conservazione dev'essere considerata sotto ogni rapporto come compresa fra gli obblighi che il n. 6 dell'art. 175 impone ai Comuni.

715. Sono a carico dei Comuni anche le spese pel restauro agli edifici monumentali, salvo il concorso che possa dare il Ministero della pubblica istruzione, nel limite dei fondi stanziati in bilancio, e con l'osservanza delle norme stabilite con la circolare 21 luglio 1882 ai prefetti del Regno.

716. Alcuni Comuni ricevono in uso dal demanio dei fabbricati, onde valersene per qualche servizio municipale: naturalmente, incombono al Comune le riparazioni ordinarie a questi stabili, e la relativa spesa è obbligatoria.

717. Quando un Comune ha un considerevole patrimonio in fabbricati, agirà saviamente l'Amministrazione se stabilirà delle norme per la conservazione e riparazione di essi, dando

a appalto i lavori, in conformità delle norme da essa prescritte; salvo sempre (s'intende), pei beni dati in affitto, la osservanza delle disposizioni del Codice civile in ordine all'obbligo delle riparazioni.

718. Nella vigilanza, che l'autorità tutoria deve compiere sull'amministrazione comunale, sarà utile l'accertare se vi sia abuso nelle spese destinate alla conservazione del patrimonio comunale: non è infrequente il caso di Amministrazioni che pongono a carico del Comune le spese di riattamento di beni stabili di privata proprietà, o che, sebbene concernenti beni comunali, dovrebbero, a norma del diritto civile, incombere a chi occupa i beni stessi. Sgraziatamente simili frodi sono facili a dissimulare, e sfuggono agevolmente alla rilassata vigilanza delle autorità tutorie.

719. Si è chiesto se la spesa di assicurazione contro l'incendio, contro la grandine, ecc., sia da comprendersi fra le spese obbligatorie dei Comuni: è certo che farà atto di lodevole previdenza l'Amministrazione che, con opportune cautele, proceda a simili contratti: e la spesa occorrente potrà benissimo comprendersi nella categoria delle obbligatorie, a senso dell'art. 175, n. 6: non arriviamo però sino alla rigorosa conseguenza che la si possa imporre d'ufficio ai Comuni, ai quali soli spetta di giudicare, con apprezzamento incensurabile, se e quali beni convenga loro di assicurare.

720. Fra le spese necessarie per la conservazione del patrimonio comunale può comprendersi a rigore quella del personale addetto alla vigilanza dei beni stessi: personale tecnico, sorveglianti, guardie, e via dicendo; e nel determinare in che misura questo personale debba essere mantenuto l'autorità tutoria ha un potere discretivo di apprezzamento, che le venne ripetutamente riconosciuto dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, a sensi dell'articolo 3 della legge 14 giugno 1874.

721. Lo stesso n. 6 dell'art. 175 pone fra le spese obbligatorie quelle che occorrono per l'adempimento degli obblighi

relativi al patrimonio comunale. Sono fra queste le imposte (art. 175, n. 4), gli oneri consorziali (n. 18), tutti i pesi che le leggi dello Stato, le convenzioni ad altri titoli impongono in ordine alla proprietà mobile e immobile.

§ 8. — Pagamento dei debiti esigibili — Spese relative alle liti.

A) *Obbligazioni civili dei Comuni; debiti esigibili; delegazioni a favore della Cassa dei depositi e prestiti.*

722. Obbligazioni del Comune: da che derivano. — 723. Norme regolatrici. — 724. Come debbono intendersi i debiti esigibili dei Comuni. — 725. Lo stanziamento in bilancio di una somma pel pagamento di un debito non basta a costituire il Comune debitore. — 726. I debiti debbono essere liquidi ed esigibili. — 727. Capitale, interessi e spese. — 728. Rate di mutui. — 729. Mutui con la Cassa di depositi e prestiti. — 730. Leggi sulla Cassa relative ai mutui ai Comuni. — 731-732. Norme legislative pel rimborso di questi mutui: sistema: delegazioni emesse dai Comuni. — 733. Obblighi degli esattori. — 734. Funzione della Sezione di credito comunale e provinciale presso la Cassa depositi e prestiti. — 735. Richiesta di prestiti da parte dei Comuni alla Sezione: rinvio.

722. Il Comune, come la Provincia, come lo Stato, assume obbligazioni per quasi tutte le cause che sono dichiarate dal diritto civile, e cioè per legge, per contratto, per quasi contratto: non però per delitto o quasi-delitto, per la nota regola che *universitas non delinquit.* Non è qui il luogo di risollevare la quistione della responsabilità delle pubbliche amministrazioni, quistione già ampiamente trattata in questo commento sotto l'articolo 8 (garanzia amministrativa); qui basta dichiarare, come *regula juris,* che in nessun caso e per nessun motivo un Comune può assumere obbligazioni per delitto o quasi-delitto, e che gli autori e le decisioni che vanno in senso contrario disconoscono i principî più elementari del diritto pubblico e del diritto privato.

723. Ma nel campo del diritto civile il Comune può obbligarsi ed obbligare, sempre osservando però le norne speciali che governano gli atti e i contratti delle pubbliche Amministrazioni in generale e dei Comuni in particolare. Si tenga sempre presente il disposto dell'art. 2 del Codice civile per cui i Comuni e le Provincie godono dei diritti civili « secondo le leggi e gli usi osservati come diritto pubblico ».

724. Quando adunque il n. 7 dell'art. 175 dispone che sono obbligatorie le spese «pel pagamento dei debiti esigibili», simile disposizione vuol essere intesa in questo senso: che, cioè, la esigibilità dei debiti sia perfetta, in ordine non solo al diritto civile, ma altresì al diritto amministrativo; e con questo doppio significato la disposizione si estende a tutte le obbligazioni cui è tenuto il Comune, siano esse di origine contrattuale o derivino dalla legge.

725. Oggetto della presente disposizione è di provvedere alla regolarità contabile dell'amministrazione comunale: ne segue che la iscrizione in bilancio di una somma per pagamento di un debito dichiarato esigibile non costituisce titolo giuridico a favore di chicchessia; nè il creditore ivi designato può trarre da tale iscrizione argomento o prova per la esistenza del suo credito verso il Comune. Il Consiglio comunale, stanziando una somma pel pagamento di un debito, non per ciò si costituisce debitore: la validità giuridica dell'obbligazione bisogna ricercarla in altri elementi: nella legge, nel contratto, nella sentenza di condanna che dichiara l'obbligazione; non mai nella iscrizione in bilancio, la quale è un atto di gestione contabile, efficace unicamente nei rapporti amministrativi.

726. La legge parla solamente di debiti «esigibili», non di debiti «liquidi». Un debito è esigibile quando è giunto il termine pel pagamento, nè contro di esso si possono più elevare eccezioni in via amministrativa; è liquido quando non v'ha più contestazione sul preciso ammontare del debito stesso. Epperò un debito esigibile può non essere liquido: può, cioè, essere ancora subordinato all'esame della determinazione del suo ammontare; può d'altra parte un debito essere liquido, ma non però ancora esigibile: si conosce, cioè, la cifra precisa della somma dovuta, ma non è ancora giunto il momento di soddisfarla.

727. Nelle parole «debiti esigibili» sono compresi naturalmente il capitale, gli interessi e le spese.

728. Fra i debiti, per i quali i Comuni debbono stanziare le occorrenti somme in bilancio, vi sono le rate di pagamento

dei mutui contratti. Lo stanziamento comprende ordinariamente ad un tempo la quota di ammortamento e gli interessi; ma può riferirsi agli interessi soli, quando il pagamento del capitale debba aver luogo a una determinata scadenza.

729. I mutui che fanno i Comuni con la Cassa dei depositi e prestiti sono regolati da leggi speciali, che non è inutile brevemente rammentare.

730. Per l'art. 16 della legge 17 maggio 1863, n. 1270, sulla Cassa dei depositi e prestiti, il danaro depositato nella Cassa stessa a titolo di deposito obbligatorio o volontario fruttifero è impiegato in prestiti alle Provincie, ai Comuni, ai loro consorzi e ad istituti di pubblica beneficenza riconosciuti dalla legge, per l'eseguimento di opere di pubblica utilità debitamente autorizzate, per l'acquisto di stabili pel pubblico servizio e per l'estinzione di debiti contratti ad onerose condizioni. L'art. 17 della legge 27 maggio 1875, n. 4779, sulle Casse di risparmio postali, stabilisce a sua volta che i prestiti ai Comuni, alle Provincie ed ai loro consorzi debbono essere fatti soltanto sopra delegazioni sugli esattori delle imposte dirette, quali sono stabilite dagli art. 3, 4, 5, 6 e 7 della legge 27 marzo 1871, n. 131, tolto però il limite massimo dell'entità di tali delegazioni, che è stabilito dal capoverso dell'articolo 4 di quest'ultima legge. L'art. 18 finalmente dispone che i prestiti ai Comuni rurali si fanno di preferenza per la costruzione di strade comunali obbligatorie, ed il loro rimborso con le relative delegazioni può in questo caso estendersi a trent'anni.

731. L'importanza delle disposizioni richiamate dall'art. 17 della legge 27 maggio 1875 in ordine alle delegazioni rende necessario un riassunto delle disposizioni medesime. Si tratta, come dicemmo, di debiti, il cui pagamento è regolato da norme speciali.

732. In pagamento delle somme dovutele dai Comuni, la Cassa dei depositi e prestiti è autorizzata ad accettare da essi delegazioni sugli agenti incaricati di riscuotere per loro

sull'emissione delle delegazioni, deve pure deliberare, ti gli anni cui queste si riferiscono, l'imposizione e azione delle sovrimposte comunali alle imposte dei terlei fabbricati nella misura sufficiente ad eseguire l'inagamento delle delegazioni stesse. La deliberazione a è irrevocabile per tutti gli anni cui si estendono le ioni, a meno che il Comune non saldi il suo debito lella scadenza (Legge cit., art. 5). Le somme riscosse di sovrimposta comunale sono versate, dagli agenti ıti della riscossione, nella Cassa dei depositi e prestiti ano che giungono le scadenze per i versamenti delle principali e fino alla estinzione della delegazione per rispettivo. Prima che questa estinzione sia seguita, i i non possono destinare ad altri usi alcuna somma che ga dalle sovrimposte comunali, vincolate pel pagamento tuo, nè alcuna somma che provenga dalle medesime questrarsi dai terzi per crediti verso il Comune. Le oste comunali destinate al pagamento delle delegazioni, è queste siano estinte, sono parificate in tutto all'imrincipale, sia nei rapporti verso i contribuenti, sia in verso lo Stato (Legge citata, art. 6). Se, ciononostante, a mancare l'integrale estinzione di un'obbligazione, osse saldata altrimenti alla scadenza, il Governo proom'è previsto per i casi di mora dei Comuni, al paga-

733. Nei capitoli normali per l'esercizio delle ricevitorie e delle esattorie delle imposte dirette, approvati con decreto ministeriale 18 luglio 1902 in esecuzione della legge 29 giugno 1902, si prescrive (art. 9) che l'esattore e il ricevitore provinciale sono tenuti a firmare le delegazioni emesse dai Comuni o dalla Provincia sulle rispettive sovrimposte, ed a versarne l'importo ad ogni scadenza, coll'obbligo del non riscosso come riscosso, nella Cassa dei depositi e prestiti, sotto comminatoria delle multe di rigore e dell'esecuzione sulla cauzione a termini degli art. 81, 84 e 86 della citata legge e con applicazione delle disposizioni degli art. 18 e 96 della legge stessa. Nel caso di ritardo per parte di un esattore al versamento delle delegazioni rilasciate a favore della Cassa predetta, il ricevitore provinciale è tenuto, quando ne venga richiesto, di promuovere, a nome e per conto della Cassa, l'esecuzione sulla cauzione dell'esattore inadempiente, contro rimborso delle spese relative.

734. L'istituto, che più largamente provvede ai Comuni i mezzi straordinari per la loro trasformazione civile (scuole, acquedotti, opere di risanamento), è certamente, per natura sua e per istituto di legge, la Cassa dei depositi e prestiti. Il rapporto tra questa e gli enti locali subì una grave e — crediamo — benefica riforma colla legge 24 aprile 1898, n. 132, che istituì presso la Cassa depositi e prestiti una Sezione autonoma di credito comunale e provinciale, ponendo il principio che tale Sezione « farà ai Comuni, alle Provincie e loro consorzi, ai consorzi di bonificazione e d'irrigazione e a quelli per le opere idrauliche di terza categoria prestiti mediante emissione di cartelle fruttanti il 4 per cento netto ».

735. In conseguenza di questa riforma, l'ordinamento della Cassa depositi e prestiti venne completamente ricostituito col Regolamento 31 dicembre 1899, n. 505. Di tale Regolamento abbiamo già più sopra (n. 192) riportato le disposizioni che disciplinano la richiesta dei prestiti da parte dei Comuni e delle Provincie, la loro concessione e somministrazione, e a tali disposizioni facciamo rinvio.

B) *Pagamento dei debiti comunali. Esecuzione forzata contro i Comuni.*

36. Norme pel pagamento dei debiti comunali. — 737. Cause dei debiti. — 738. Sentenze di condanna. — 739. Questioni sul pagamento dei debiti. — 740. Norme stabilite dalle leggi. — 741. Autonomia dell'amministrazione pubblica: questa provvede a tutti i bisogni. — 742-743. Regola il pagamento dei debiti comunali. -- 744. Celebre parere di massima del Consiglio di Stato francese. — 745. Disposizioni del progetto Depretis pel pagamento di questi debiti. — 746. Perchè si ritiene vietata l'esecuzione coattiva contro i Comuni. — 747-748. La legge presume, di regola, che alle spese dei Comuni provvedono le loro rendite ordinarie. — 749-750. Il Codice civile sottrae l'alienazione dei beni comunali al diritto comune. — 751. Esistono leggi speciali. — 752. Perchè di queste leggi speciali. — 753. Conseguenze che derivano dall'applicazione del diritto esecutivo ordinario contro i Comuni. — 754. La legge ha voluto evitarle. — 755. Le vere *regulae juris*. — 756. Le sentenze contro i Comuni non possono produrre ipoteca giudiziaria sui loro beni. — 757. Delle ipoteche convenzionali sui beni comunali. — 758. Stato presente della dottrina e della giurisprudenza circa il procedimento esecutivo contro i Comuni. — 759. Temperamenti che si potrebbero adottare. — 760. Degli stanziamenti da farsi in caso di liti non ancora decise.

736. Tornando ai debiti comunali ordinari, come vi sono speciali disposizioni di legge che governano i Comuni quanto al modo di assumerli e agli oneri che producono, così vi sono norme speciali di diritto amministrativo che riguardano il pagamento, e specialmente la esecuzione coattiva contro i Comuni; e sono queste norme che è necessario esporre.

737. Come si è già accennato, i debiti di un Comune possono derivare o dalla legge o da un contratto o da un quasi-contratto: derivano dalla legge quelli che si riferiscono a spese rese obbligatorie per i Comuni da particolari disposizioni legislative; da contratto quelli che sono stati deliberati dal Consiglio, conchiusi dalla Giunta e stipulati dal sindaco, salvo che si tratti di contratti che la Giunta abbia avuto competenza per deliberare (art. 149, n. 5); derivano finalmente da quasi contratto le obbligazioni, le quali portino al Comune un debito legalmente assunto giusta l'art. 1140 del Codice civile.

738. E qui si osservi che se non si sono enumerate le sentenze di condanna fra le cause dei debiti che i Comuni possono essere obbligati a pagare, il motivo è che le sentenze non *creano* le obbligazioni, ma le *dichiarano:* per cui

i debiti, ai quali una sentenza giudiziaria si riferisca, sono conseguenza del titolo che ha dato luogo alla condanna. In altri termini: il magistrato non fa altro che riconoscere come fondata un'obbligazione preesistente che era contestata; di nuovi debiti la sentenza non aggiunge e riconosce che quelli delle spese e, secondo i casi, dei danni.

739. Ma qualunque sia l'origine, la causa o la natura dei debiti del Comune, si deve sempre avere presente come *regula juris* il principio spesso ripetuto che il Comune, nel modo stesso che nell'assumere le sue obbligazioni è regolato dalle leggi amministrative, e solo nel silenzio di queste, dalle leggi civili, così è soggetto alle leggi stesse pel pagamento dei debiti. Con ciò veniamo naturalmente all'esame ed alla soluzione delle quistioni seguenti:

— Qual è il modo normale e ordinario pel pagamento dei debiti comunali?

— Può procedersi in via esecutiva contro i Comuni?

740. Quando la legge impone ai Consigli comunali l'obbligo di stanziare in bilancio le somme occorrenti pel pagamento dei debiti esigibili (che essa dichiara spesa obbligatoria), significa con ciò, da una parte alle Amministrazioni comunali, dall'altra ai creditori dei Comuni, qual è la via che debbono seguire le prime per l'adempimento dei loro doveri, e i secondi per ottenere il soddisfacimento dei loro diritti; e questi ultimi sono avvertiti che, ove i Comuni manchino al loro dovere, vi ha l'imperativa disposizione dell'art. 197 della legge, per la quale « quando la Giunta municipale non spedisca i mandati, o non dia eseguimento alle deliberazioni approvate, ovvero essa od il Consiglio comunale non compiano le operazioni fatte obbligatorie dalla legge, provvederà la Giunta provinciale amministrativa ».

Nulla adunque di più chiaro, di più razionale del procedimento che la legge ha istituito: e poichè la materia del pagamento dei debiti comunali è esclusivamente e compiutamente regolata dalle leggi amministrative, le quali forniscono mezzi efficaci, semplici ed economici, cessa ogni ragione di ricorrere al diritto processuale civile, al quale allora soltanto

deve far capo quando il diritto pubblico non fornisca norme ;islative da seguire (Cod. civ., art. 2).

741. La legge adunque ha preveduto il caso della negli-nza o della renitenza del Comune a soddisfare al debito suo: vi ha provveduto mettendo in moto i mezzi di azione che no proprî alle istituzioni comunali e provinciali. L'amministrazione pubblica ha una propria e compiuta costituzione, r la quale nessun bisogno dei servizi pubblici può rimanere soddisfatto, nessuna azione paralizzata. Essa è un orgasmo autonomo, che si svolge sovranamente, vincendo con utorità della legge qualsiasi resistenza si opponga alla sua gittima attività. Non vi ha mestieri di ricorrere ad interenti, ingerenze o inframmettenze di altre autorità; chè nè potere amministrativo può invadere il campo del potere udiziario, nè questo il campo di quello; nel modo stesso che potere legislativo non può subire l'imperio degli altri due, è imporre loro il proprio.

742. È perciò evidente l'applicazione di questi principî l pagamento dei debiti comunali. Se un Comune non soddisfa d un debito liquido ed esigibile, il creditore ha nella legge il ezzo coercitivo per essere soddisfatto: egli non ha che da ıvocare l'azione della Giunta provinciale amministrativa. uesta invita il Comune a pagare o a significare i motivi ei quali rifiuta e, uditane la risposta, essa provvede d'ufficio rt. 197). Nulla adunque di più chiaro, di più razionale di uanto la legge dispone: e poichè la materia del pagamento ei debiti comunali è compiutamente regolata dalle leggi mministrative, le quali tracciano la procedura da seguire, essa ogni ragione di ricorrere al diritto processuale civile, l quale allora solo si deve far capo quando il diritto pubblico on fornisca norme legislative da seguire (Codice civ., art. 2).

743. Nè si dica che il creditore di un Comune, se obbligato a seguire la procedura amministrativa, percorre una via più lunga di quella che gli dà la procedura giudiziaria: è invece tutto il contrario. La esecuzione in via amministrativa è semplice, rapida ed economica; mentre non si richiede una

gran conoscenza del Codice di procedura civile per sapere quanto le disposizioni di esso siano lunghe e complicate, a quali controversie esse senza fine aprano la via e, quindi, come le spese di un giudizio esecutivo divorino spesso in parte ed anche in tutto il prodotto dell'esecuzione.

744. Questi principî hanno la loro origine ed il loro fondamento nei motivi del Codice civile e nelle dichiarazioni interpretative del diritto civile, processuale e amministrativo francese, dal quale la nostra legislazione direttamente deriva, senza che in questa materia sia stata menomamente modificata. Un parere di massima del Consiglio di Stato francese del 12 agosto 1807, formolava le seguenti *regulae juris*, che dobbiamo riconoscere pienamente applicabili anche per noi: « Considerato: che nell'esercizio dei diritti dei creditori dei Comuni bisogna distinguere la facoltà che essi hanno di ottenere contro i Comuni stessi una condanna giudiziaria, dagli atti che hanno per oggetto di dare esecuzione al titolo ottenuto; — che pel conseguimento del titolo non v'ha dubbio che ciascun creditore di un Comune può dirigersi ai Tribunali in tutti i casi nei quali il giudizio non è riservato all'Amministrazione; — ma che per ottenere il pagamento coattivo non può mai rivolgersi che all'Amministrazione; — che questa distinzione, costantemente seguita dal Consiglio di Stato, è fondata su ciò: che, da una parte, i Comuni non possono fare alcuna spesa senza esservi autorizzati nelle vie amministrative, e che, dall'altra, i Comuni non hanno che la disposizione dei fondi stanziati in bilancio, i quali tutti hanno una destinazione che non può essere invertita... ». E questo parere era riconfermato con un altro del 26 maggio 1813 (1). — L'evidenza di queste considerazioni e

(1) La legge 3 nevoso anno VIII (26 dicembre 1799) che istituiva — o, per dir meglio, ricostituiva — il Consiglio di Stato, all'art. 15 stabiliva: « Il Consiglio di Stato sviluppa il senso delle leggi nelle questioni che gli sono fatte dai Consoli » (questa legge era stata promulgata nel periodo consolare). L'autorità dei pareri dati su domanda del Governo in esecuzione di questo articolo era eguale a quella delle leggi: così ritenne sempre la Cassazione francese (22 marzo 1800; 31 marzo 1819; 2 agosto 1831; 12 dicembre 1838, ecc). Non si ha quindi dubbio che i due pareri citati nel testo hanno valore di interpretazione autentica.

l'applicabilità loro alla nostra legislazione non hanno bisogno di essere dimostrate: e se è da desiderare che esse abbiano una sanzione legislativa più precisa, non può certamente dubitarsi della loro armonia col nostro diritto pubblico.

745. Non è inopportuno notare a questo proposito che si sono molto discusse ed anche combattute alcune disposizioni del più volte citato progetto di riforma della legge comunale e provinciale presentato dall'on. Depretis (progetto del 25 novembre 1882, art. 249 e 259; progetto del 22 giugno 1886, articoli 265 e 275). Per l'art. 247 era disposto quanto segue: « Quando i Consigli omettono di fare in bilancio gli stanziamenti necessari per le spese obbligatorie, se queste sono fisse o determinate dalla legge o da convenzioni in una somma certa, il relativo stanziamento può essere fatto dal prefetto, sentita la Giunta provinciale amministrativa; per le spese obbligatorie d'altra natura, dei Comuni e delle Provincie, il prefetto, dopo avere invitato rispettivamente il Consiglio comunale o il Consiglio provinciale a fare gli occorrenti stanziamenti, nel caso di rifiuto o di omissione, provvede d'ufficio, sentita la Giunta provinciale amministrativa ».

Mentre con questa disposizione si davano più razionalmente al prefetto le funzioni, che l'articolo 197 della legge assegna alla Giunta provinciale, coll'art. 259 (1), il quale ordinava un razionale procedimento esecutivo in via amministrativa, da sostituirsi al procedimento esecutivo giudiziario,

---

(1) Ecco il testo dell'art. 259 del progetto Depretis;

« Non si può procedere in via esecutiva contro le Provincie e i Comuni.

« Il creditore, munito di titolo esecutivo contro un Comune o una Provincia, dovrà notificarlo, nei modi stabiliti dal Codice di procedura civile, al sindaco del Comune o al presidente della Deputazione provinciale, e, nello stesso termine, al prefetto della Provincia.

« Quando la Provincia, o il Comune debitore, non provveda al pagamento dietro invito ricevuto dalla Giunta provinciale amministrativa, questa stanzierà d'ufficio, nel primo bilancio preventivo del Comune o della Provincia, la somma necessaria pel pagamento del debito.

« Potrà ripartire il pagamento in due o più esercizi, non eccedenti il numero di cinque, quando sia richiesto dalla necessità di provvedere ai pubblici servizi: in questo caso sarà dovuto al creditore l'interesse legale ».

era mantenuta la distinzione fra le rispettive competenze dell'autorità amministrativa e dell'autorità giudiziaria: il titolo esecutivo conservava tutta la sua efficacia, ma si determinava il modo di evitare l'enormità giuridica e la sconvenienza amministrativa di una esecuzione giudiziaria a carico delle pubbliche Amministrazioni (1).

746. Ma se la proposta Depretis avrebbe avuto il vantaggio di meglio regolare la materia, non è da credere (e lo abbiamo dimostrato) che, nello stato presente della patria legislazione, possa ammettersi il procedimento esecutivo giudiziario contro i Comuni. È vero: abbiamo noi pure ritenuto in un precedente lavoro (2) l'opinione affermativa, che era prevalente già fin d'allora (3), ed oggimai assodata nella dottrina

(1) I motivi di queste proposte sono riferiti nella relazione: vedi vol. I, nn. 517 e seg.

(2) SAREDO, *Istituzioni di procedura civile*, II, n. 1007.

(3) Propugnano l'ammessibilità dell'azione esecutiva: PESCATORE, *filosofia e dottrine giuridiche*. vol. II, 527 e seg.; AURITI, *Relazione sull'amministrazione della giustizia nella Corte d'appello di Catanzaro nel 1870*; MATTIROLO, *Trattato di diritto giudiziario*, 3ª ediz., V, 387 e seg. (la più compiuta e luminosa esposizione della questione); GIORGI, *La dottrina delle persone giuridiche*, I, 120; IV, 67 e seg.; LODI, nel *Giornale delle leggi*, 1874, 148, e *Legge*, 1877, III, 76; CUZZERI, *Commento al Cod. di proced. civ.*, art. 503; GIRIODI, *Il Comune nel diritto civile*, n. 60; MORTARA, *Manuale della procedura civile*, II, n. 711; DE MURTAS ZICHINA, *Della spropriazione contro il debitore*, I, n. 36; DETTORI, *Dell'esecuzione sui beni mobili*, nn. 52-55; E. BIANCHI, *Dell'esecuzione forzata contro lo Stato, la Provincia e il Comune*, nella *Rivista delle Scienze giuridiche*, XII, 4; RIGHETTI, *Dell'esecuzione forzata contro lo Stato, la Provincia e il Comune;* N. ROMANELLI, *I beni dello Stato, delle Provincie e dei Comuni in rapporto alla esecuzione forzata*, nella *Rivista del diritto pubblico*, III, 545 e seg. ecc.

Nel senso della opinione sostenuta nel testo vedi: GABBA, nella *Giurisprudenza italiana*, 1876, II, 920 e seg. e *Foro italiano*, 1889, I, 86 e seg. (il più valoroso e costante propugnatore della dottrina che nega l'azione esecutiva dei creditori sui beni patrimoniali dei Comuni); MANTELLINI, *Lo Stato e il Codice civile*, I, 12: III, 249 e seg.; *Legge*, 1876, III, 6; RICCI, *Comm. al Cod. di proc. civ.*, IV; LUCCHINI, nella *Legge*, 1879, II, 56; LOASSES, *Legge*, 1876, III, 246; FIOCCA, *Legge*, 1873, III, 73; MECACCI, nel *Consultore amministrativo*, 1875, nn. 14 e 15; PINHERO, nel *Filangeri*, 1878, III, n. 31.

Vedi pure, in vario senso, sulla questione: CABERLOTTO, *Esecuzione forzata*, nel *Dig. ital.*, X; GRANATO, *Il diritto esecutorio ed i beni dello Stato, delle Provincie e dei Comuni*, nella *Scienza del diritto privato* di Firenze, 1895, 597; ISACCO, *Sulla esecuzione forzata delle sentenze e degli*

nella giurisprudenza; ma un nuovo e ponderato esame della uistione, l'esperienza acquistata nei pubblici uffizi, e un più ccurato esame del testo delle leggi ci hanno indotti a modicare profondamente l'opinione allora professata. E poichè stretto e severo dovere di chi studia le leggi di ricercare uella interpretazione che meglio risponde agli intendimenti el legislatore, all'oggetto della legge, alla migliore attuaione del diritto e alle legittime esigenze del bene pubblico, ıessuna considerazione di ordine secondario può trattenerci lall'esporre apertamente i motivi della opinione che crediamo ›iù conforme alla giustizia ed ai principî di diritto che governano le pubbliche Amministrazioni.

Pur riconoscendo che le leggi processuali non contengono alcuna eccezione a favore dei beni patrimoniali dei Comuni (i soli che la dottrina e la giurisprudenza riconoscano pignorabili; chè dei beni d'uso pubblico nessuno parla), nelle *Istituzioni di procedura civile* non ci eravamo però dissimulata la gravità delle obbiezioni che si possono contrapporre; « e la principale (dicevamo) è che quando il reddito di una proprietà patrimoniale dello Stato, della Provincia o del Comune è iscritto nel bilancio fra le attività destinate a far fronte alle passività, ne segue che il pignoramento che se ne faccia offende l'economia dell'azienda di quell'anno finanziario; dal che può derivare una grave perturbazione nell'andamento dei pubblici servizi ». Questa considerazione, che deducevamo da motivi di ordine amministrativo, pare a noi che possa trovare anche un fondamento giuridico in una migliore interpretazione della legge: e alle ragioni già svolte crediamo utile aggiungerne alcune altre.

747. È da osservare anzitutto che il nostro diritto amministrativo, nel determinare i mezzi di far fronte alle spese

---

tti contro le pubbliche amministrazioni, nell'*Arch. giur.*, vol. LVIII, 93; 'REZZINI, *L'esecuzione dei giudicati contro le pubbliche Amministrazioni.* 'arte I (Teoria giuridica), Roma, 1897; RUSSO-TRAVATI, *Sulla inammisibilità della esecuzione forzata contro i Comuni*: Studio, Palermo, 1897; 'OTTI, *Se possa darsi esecuzione forzata sopra i beni patrimoniali dello tato, della Provincia e del Comune*, Pavia, 1898; SABBATINI, *Dell'esecuzione forzata sui mobili di arredamento della casa comunale*, nel *Mucipio ital.*, 1899, 1; MARONE, *La pignorabilità dei beni comunali*, nel *oro napol.*, 1899, 153.

comunali, parte del presupposto che il Comune vi provvede con le sue rendite di ogni natura, e specialmente patrimoniali, e che solo quando queste manchino o non bastino si ricorre in via suppletiva alle tasse ed alle imposte. « Potranno i Comuni (così comincia l'art. 164), nel caso d'insufficienza delle rendite loro... »; e segue indicando le tasse ed imposte che possono stabilire. Altrettanto dispone, per le Provincie, l'art. 235. Sicchè è precisa e categorica disposizione di legge che Comuni e Provincie debbono, di regola, far fronte alle loro spese con le rendite ordinarie. I beni patrimoniali debbono essere inventariati (art. 158 e 11, capov. 3, Reg. com.): sono materia del conto generale del patrimonio il valore degli immobili giusta i relativi registri di consistenza, e quello dei mobili, derrate, materiali ed altri valori risultanti dagli inventari (art. 119, Reg. com.); le rendite ne sono comprese nel bilancio di previsione (art. 122, Reg. com.), e le somme che se ne ricavano sono integralmente versate nella tesoreria comunale (art. 139, capov. ult., legge com.); tutti gli aumenti e diminuzioni che si avverano nel patrimonio e nella consistenza dei beni, debbono essere registrati nello inventario (art. 119, Reg. com.).

748. E si noti come le disposizioni dei citati art. 164 e 235 della legge comunale armonizzino pienamente col disposto dell'art. 2114 del Codice civile, il quale, dopo che l'art. 2113 ha dichiarato che non si possono prescrivere se non i beni che sono in commercio, fa una eccezione disponendo che « lo Stato, per i suoi beni patrimoniali, e tutti i corpi morali sono soggetti alla prescrizione e possono opporla come i privati ». Invero, se per 30 o 10 anni i beni di un Comune (o di una Provincia) furono posseduti da altri, è chiaro che nei bilanci comunali (e provinciali) di questi periodi non poterono essere mai stanziate le rendite di detti beni: non poterono per conseguenza considerarsi come compresi fra quelli ai quali si riferiscono gli art. 164 e 235 della legge comunale e provinciale; non sono quindi coperti da quella intangibilità che è inerente alla destinazione obbligatoria delle rendite dei beni patrimoniali dei Comuni (e delle Provincie) alle spese dei servizi pubblici.

749. Abbiamo finalmente l'articolo 432 del Codice civile, secondo il quale « la destinazione, il modo e le condizioni dell'uso pubblico e le forme di amministrazione e *di alienazione* dei beni patrimoniali sono determinate da leggi speciali ». Sicchè il Codice, che è la base principale del diritto comune, dispone espressamente che l'alienazione dei beni patrimoniali delle Provincie e dei Comuni è determinata, non dal Codice stesso, bensì da leggi speciali: essa non può quindi andare soggetta alle norme ordinarie di diritto e di procedura.

750. La riferita disposizione dell'art. 432 del Codice civile italiano fu desunta direttamente dall'art. 537 del Codice civile francese, il quale dispone:

« Les particuliers ont la libre disposition des biens qui leur appartiennent, sous les modifications établies par les lois.

« Les biens qui n'appartiennent pas à des particuliers sont administrés et ne peuvent être aliénés que dans les formes et suivant les règles qui leur sont particulières ».

Or gli autori del Codice francese, nel rendere conto di questo articolo, dichiaravano apertamente che i beni dei quali il Codice civile doveva occuparsi erano quelli che appartenevano ai privati: che gli altri — quelli dello Stato, dei Dipartimenti (Provincie), dei Comuni e dei pubblici istituti — erano regolati dalle leggi del diritto pubblico, cioè dalle leggi amministrative; e che non se ne doveva far menzione nel Codice civile se non per dichiarare che erano soggetti a leggi speciali (1-2).

(1) Ecco i brani delle relazioni ufficiali che spiegano l'art. 537 del Codice civile francese:

Relazione al Consiglio di Stato del consigliere TREILHARD: « Les biens sont susceptibles ou non de propriété privée. Ceux qui, quoique susceptibles de propriété privée, n'appartiennent pas à des particuliers, sont administrés et ne peuvent être aliénés que dans les formes et suivant des règles spéciales; *le Code civil est étrangers à ces formes et à ces règles* » — Relazione al Corpo legislativo del tribuno SAVOYE-ROLLIN: « Cet article (537) porte que les biens, qui n'appartiennent pas à des particuliers, sont administrés et ne peuvent être aliénés que dans les formes et suivant les règles qui leur sont particulières. La loi se borne à cette enonciation; et, en effet, *ces sortes de biens sont régis par le droit public*, et *c'est dans le code ou il est consigné qu'on doit chercher ces règles* ».

(2) Di fronte alle disposizioni dell'articolo 537 del Codice civile francese ed alla interpretazione autentica che questo articolo ricevette dal

751. E queste leggi speciali, a cui l'art. 432 del Codice civile fa richiamo, esistono: l'articolo 126, n. 4, dichiara che spetta al Consiglio comunale il deliberare sulle *alienazioni* dei beni comunali: queste deliberazioni sono soggette all'approvazione della Giunta provinciale amministrativa (art. 194, n. 1): e poichè quando parla di alienazioni la legge non distingue, ne segue che gli articoli precitati si estendono a tutte le cause e forme: vendita, permuta, donazione, ecc.

752. Perchè queste norme speciali per l'alienazione dei beni patrimoniali del Comune? La risposta l'abbiamo già data: è che le rendite di questi beni fanno parte integrale delle entrate necessarie ai servizi comunali. Votato il bilancio, divenuto esso esecutivo, le rendite in esso assegnate sono intangibili; quelle tratte da beni che, pel bilancio, hanno ricevuta una data destinazione, possono eventualmente esserne distratte in tutto od in parte, ma solamente per qualche altro servizio comunale voluto dalla legge, e cioè, mediante storno da una categoria ad un'altra, da un articolo ad un altro (art. 126, n. 10, 135, n. 3). Non si può ammettere che l'intervento di un creditore possa perturbare il corso della azienda comunale: sarebbe strano invero che gli uffici del Comune rimanessero chiusi e sigillati, che i suoi impiegati non fossero pagati, che il Comune vedesse scomparire le somme destinate a far fronte alle spese, pel motivo che un usciere ha pignorato nelle casse del tesoriere le rendite

---

Consiglio di Stato (vedi n. 744), non è a stupire se in Francia nè la giurisprudenza giudiziaria nè la dottrina ebbero un momento di dubbio: e sempre ritennero che per l'alienazione dei beni dello Stato, dei Dipartimenti, dei Comuni e dei pubblici istituti non è lecito far capo nè al Codice civile, nè a quello di procedura civile, ma che solo debbono osservarsi le leggi speciali che li governano; e che, in ispecie, è assolutamente interdetta l'azione esecutiva ordinaria sui beni stessi. Non vi ha un solo giureconsulto, non una sola decisione da cui possa dedursi una eccezione a questa regola. E la legge sull'organizzazione municipale del 5 aprile 1884 venne a dare una nuova sanzione a questo principio disponendo (art. 110) che il creditore di un Comune, munito di titolo esecutivo, non può agire sui beni comunali, ma può sollecitare la vendita di beni patrimoniali del Comune, la quale però è accordata solamente con un decreto del presidente della Repubblica, che determina la forma della vendita stessa.

dei beni, o nelle mani dei debitori del Comune i canoni, le pigioni dovute per affitto di stabili comunali!

753. Nè si dica che a questi estremi non si viene: deplorabili fatti hanno provato il contrario. E si comprende: la logica del diritto è inesorabile. Se il creditore munito di titolo esecutivo, invocando l'art. 1948 del Codice civile, pel quale tutti i beni mobili ed immobili, presenti e futuri, sono la garanzia del debitore, procede agli atti su tutto il patrimonio del Comune, e sta strettamente al Codice di procedura civile, quale motivo si potrebbe attingere in questo per arrestarne l'azione? Le convenienze, i bisogni dell'amministrazione? Ma il Codice non li contempla. Se si vuole far capo al solo diritto civile, si deve andare sino in fondo: il creditore ha il diritto di mettere all'asta tutti i beni che non sono di uso pubblico, nessuno eccettuato, mobili ed immobili, finchè non sia integralmente pagato. Si sconvolga l'amministrazione; vadano in iscompiglio i servizi pubblici; si vuoti la cassa comunale, e avvenga che può! — Così ragiona il rigorismo del diritto e della procedura civile. *Hoc quidem perquam durum est*, ci si risponderebbe con Ulpiano, *sed ita lex scripta est* (1).

754. Ma la questione è appunto di sapere se veramente la legge è così scritta, e se si debba pronunciare col solo testo del Codice di procedura civile (2). Noi crediamo di avere chiaramente stabilito che ciò non è, e che si andrà a più giusta sentenza quando si combinino l'art. 432 del Codice civile cogli articoli della legge comunale riportati al paragrafo 749. E aggiungiamo che, nel dubbio, deve starsi a quelle norme generali di diritto, per le quali si mantiene integra la rispettiva indipendenza delle autorità amministrativa e giudiziaria, e star saldi al grande principio che le pubbliche Amministrazioni hanno il loro statuto, il quale fornisce loro gli organi e i mezzi necessari per esercitare tutte le funzioni della loro vita giuridica — e, in ispecie, per

(1) L. 12, Dig. *Qui et a quibus*, XL, 9.

(2) *Incivile est, nisi tota lege perspecta..... judicare vel respondere* (L. 24, Dig. *De legibus*, I, 3).

assicurare in modo coercitivo l'adempimento delle loro obbligazioni, nascano queste dalla legge, da contratto o vengano dichiarate da sentenza.

755. Determinate queste *regulae juris*, è manifesta la conclusione che ne scaturisce: non si può procedere in via esecutiva sui beni costituenti il patrimonio delle pubbliche Amministrazioni, sia dello Stato, sia delle Provincie, sia dei Comuni: questi beni non possono alienarsi che nei modi stabiliti dalle leggi speciali: essi non sono soggetti al diritto comune se non quando la legge espressamente lo dica (1): nè possono pignorarsi le somme ricavate a qualsiasi titolo dai beni patrimoniali.

756. Una conseguenza necessaria dei principî sopra esposti è che le sentenze contro i Comuni non possono dar luogo all'iscrizione di un'ipoteca giudiziaria sui beni comunali: se iscritta, non è efficace: e ciò perchè l'iscrizione implicherebbe un'alienazione di beni comunali da compiersi senza le forme e condizioni stabilite dalla legge per tali alienazioni (2).

757. Ma *quid juris* quando i beni patrimoniali siano stati assoggettati ad ipoteca? — La regola è la stessa. È accaduto che in qualche Comune furono ceduti ai creditori, a garanzia di mutui, i redditi di tutte le imposte comunali; che fu perfino ipotecato il palazzo comunale! Ebbene, la giurisprudenza dichiarò nulle le cessioni delle imposte, inefficace l'ipoteca. La stessa soluzione è da applicarsi ad altri beni del patrimonio comunale: il creditore munito del titolo ipotecario deve ricorrere all'autorità tutoria e sollecitare da essa il pagamento con la procedura dell'articolo 196; la Giunta provinciale amministrativa può, secondo i casi, invitare il Comune a

(1) Per es.: Cod. civ., art. 2114: « Lo Stato pei suoi beni patrimoniali e tutti i corpi morali sono soggetti alla prescrizione e possono opporla come i privati ».

(2) Questa questione è stata accuratamente trattata nella *Revue générale d'administration* e risolta nel medesimo senso (Fascicolo di luglio 1893, pag. 298 e segg.): e, posta la identità della nostra legislazione colla legislazione francese in questa parte del nostro diritto pubblico, è ovvia l'applicazione delle stesse regole nella soluzione delle questioni medesime.

deliberare e, sul rifiuto del Comune, anche ordinare d'ufficio la alienazione dell'immobile ipotecato: alienazione che per l'art. 166, n. 1, sarebbe nulla senza la sua approvazione. Bisogna ricordare che quest'articolo, nel sottoporre all'approvazione della Giunta provinciale « l'alienazione di immobili », non fa distinzione alcuna fra alienazione volontaria ed alienazione coattiva; e poichè i beni immobili dei Comuni (e delle Provincie) e i redditi che ne provengono sono vincolati per legge ai servizi comunali (e provinciali), ognuno vede che, anche se ipotecati, ne prosegue la inalienabilità, finchè questa non sia prosciolta dall'autorità tutoria. Così si ritorna al principio che i beni del patrimonio comunale non possono essere alienati che con le formalità stabilite dalle leggi amministrative, alle quali rinvia espressamente l'art. 432 del Codice civile (1).

Nè con ciò si contraddice al disposto dell'art. 126, n. 4, secondo il quale il Consiglio comunale delibera i contratti portanti ipoteca. Chi contrae col Comune e stipula una costituzione d'ipoteca, sa o deve sapere quali sono gli effetti dell'ipoteca (2): avrà i benefici dell'art. 1964 del Codice civile; avrà titolo efficace per ottenere dall'autorità tutoria i provvedimenti di sua competenza: ma non potrà trarne motivo per una esecuzione giudiziaria coattiva sull'immobile ipotecato. Poichè non vi ha una sola disposizione del Codice civile e del Codice di procedura civile che, direttamente o indirettamente, autorizzi la estensione dei giudizi esecutivi alla alienazione dei beni dei Comuni o di altri enti pubblici, ma l'uno e l'altro Codice, così nella lettera come nello spirito, si riferiscono sempre ed esclusivamente ai giudizi esecutivi sui beni dei privati (3), ne segue che l'ipoteca convenzionale su tali beni non può avere altro effetto che di fornire al creditore un titolo speciale di pagamento sul prezzo dell'immobile

---

(1) Vedansi le due mie monografie: *L'esecuzione forzata contro le Provincie, i Comuni e i pubblici istituti* (*Legge*, 1894, I, 31-36; *Giust. amm.*, 1896, 17).

(2) *Qui cum alio contrahit* (così ULPIANO) *vel est vel debet esse non ignarus conditionis ejus* (L. 19, D. *De regulis juris*, L, 17).

(3) L'inapplicabilità del Codice di procedura civile fu luminosamente chiarita dal GABBA nella *Giurispr. ital.*, 1876, II, 920 e seg.

ipotecato, quando, con regolare deliberazione, il Consiglio comunale ne abbia deliberata l'alienazione e la Giunta provinciale l'abbia approvata.

758. Ma la dottrina e la giurisprudenza, già lo abbiamo detto, sono oggimai assodate in senso contrario ai principî sopra esposti, e sono costanti le massime seguenti:

1° che il creditore, munito di titolo esecutivo contro un Comune, può procedere giudizialmente sui beni mobili ed immobili del Comune stesso e sulle sue rendite patrimoniali;

2° che il creditore non è tenuto a far precedere gli atti esecutivi da un ricorso all'autorità tutoria per essere soddisfatto del suo credito in via amministrativa;

3° che però sono sottratti al pignoramento i beni di uso pubblico, le imposte e tasse comunali, limitatamente però alla somma occorrente pei servizi pubblici (1);

4° che il denaro contenuto nelle casse comunali (questa ultima massima è però contrastata) è impignorabile, anche se provenga da beni patrimoniali (2).

---

(1) Secondo il MATTIROLO, *Trattato di diritto giudiziario*, 3ª ediz., vol. IV, n. 374) i prodotti delle imposte vanno classificati fra i beni patrimoniali, non fra i beni demaniali e di uso pubblico. Nello stesso senso: CESAREO-CONSOLO, *Trattato dell'espropriazione contro il debitore*, Torino, 1891, vol. I, n. 31.

(2) Diamo riassunta qui la più recente giurisprudenza su questo riguardo:

I beni patrimoniali dei Comuni sono passibili di esecuzione forzata. Beni di uso pubblico dei Comuni, e come tali non soggetti ad espropriazione forzata, sono quelli che riescono di generale vantaggio o servono ad ogni persona che lo voglia per l'oggetto cui sono destinati, o sono adibiti a sede di chi compie pubbliche funzioni: Cass. Firenze, 19 marzo 1900 (*Foro ital.*. 1900, I, 677); Cass. Palermo, 27 febbraio 1896 (*Riv. amm.*, XLVII, 537); App. Casale, 15 febbraio 1898 (*Foro ital.*, 1898, I, 815); App. Milano 26 marzo 1895 (*Ivi*, 1895, I, 563); App. Genova, 24 luglio 1894 (*Foro ital.*, 1894, I, 1111; — l'edificio ove ha sede l'Amministrazione comunale è di uso pubblico e quindi non ipotecabile e non alienabile: App. Palermo, 5 agosto 1895 (v. sopra); — sono impignorabili i mobili che arredano la casa comunale, senza distinzione fra mobili necessari e di semplice ornamento: Cass. Napoli, 19 maggio 1900 (*Foro ital.*, 1900, I, 1113; *Giurispr. ital.*, 1900, I, 2, 471; *Munic. ital.*, 1900, 474; *Man. amm.*, 1901, 52; *Riv. amm.*, 1900, 602); Cass. Roma, 15 dicembre 1897 (*Riv. amm.*, XLIX, 32); App. Trani, 3 dicembre 1898 (*Ivi*, XLIX, 483); App. Genova, 27 luglio 1894 (*Ivi*, XLV, 812); senza che possa l'autorità giudiziaria decidere quali mobili, come eccedenti il bisogno o di mero lusso, rimangano soggetti

759. Pare a noi che, anche volendo mantenere la giurisprudenza che combattiamo, l'autorità giudiziaria si scosterebbe meno dalla lettera e dallo spirito della legge se dichiarasse l'obbligo dei creditori dei Comuni di ricorrere, per mezzo del prefetto, alla Giunta provinciale amministrativa (a sensi dell'art. 197 della legge comunale e provinciale) prima di dar corso agli atti esecutivi: sarebbe un opportuno temperamento di quel rigore del diritto processuale, la cui applicazione è feconda di così gravi inconvenienti (1).

760. Il n. 7 dell'art. 175 non si limita a collocare fra le spese obbligatorie il pagamento dei debiti esigibili: esso prescrive altresì che, in caso di liti, siano stanziate nel bilancio le somme relative, da tenersi in deposito sino alla decisione della causa. S'intende che v'è lite quando vi ha un giudizio in corso, sia il Comune attore o convenuto: chè anche se esso sia attore, e con probabilità di successo, è pure esposto ad anticipare varie spese. Lo stanziamento in bilancio deve essere commisurato alla importanza della lite, all'entità delle spese probabili. Ma a rendere obbligatorio simile stanziamento non basta

---

all'azione esecutiva: App. Trani, 3 dicembre 1898 (vedi sopra); contra: App. Napoli, 22 dicembre 1897 (*Foro ital.*, 1898, I, 822); — hanno carattere demaniale e sono quindi impignorabili le entrate comunali per tasse e balzelli: Cass. Roma, 31 dicembre 1903 (*Riv. amm.*, LV, 83); App. Trani, 25 novembre 1902 (*Rass. dei trib.* di Roma, 1903, 109) e 3 dicembre 1898 (*Riv. amm.*, XLIX, 483); Cass. Roma, 22 maggio 1900 (*Corte Supr. Roma*, 1900, II, 135) e 29 dicembre 1898 (*Riv. amm.* XLIX, 404); App. Genova, 11 dicembre 1896 (*Ivi*, XLVIII, 20); — essendo impignorabili le rendite patrimoniali di un Comune destinate ad uso pubblico, di nessun effetto è il pignoramento eseguito, senza distinzione o limitazione alcuna, su tutte le somme di spettanza del Comune che trovansi presso l'esattore, quand'anche venga limitato alle sole rendite patrimoniali in genere: Cass. Roma, 22 maggio 1900 (v. sopra); 29 dicembre 1898 (*Riv. amm.*, XLIX, 404).

(1) Non sarà senza interesse avvertire:

1° Che per l'art. 56 del regolamento 17 ottobre 1889 (n. 6516) per la procedura da seguirsi dinanzi alla Sezione IV del Consiglio di Stato, l'esecuzione delle decisioni della Sezione stessa si fa in via amministrativa, eccetto per la parte relativa alle spese in cui siano condannate le parti soccombenti;

2° Che per l'art. 50 del regolamento di procedura per la legge 1° maggio 1890 sulla giustizia amministrativa, l'esecuzione delle decisioni giurisdizionali della Giunta provinciale si fa egualmente in via amministrativa, eccetto per la parte relativa alle spese.

un semplice atto di citazione intimato o ricevuto: bisogna che vi sia lite contestata. Si ha in simil caso l'esistenza di un debito litigioso, pel quale è necessario inscrivere in bilancio la somma presunta. Le parole della legge « da tenersi in deposito sino alla decisione della lite » non sono da prendersi alla lettera. Il Consiglio deve stanziare in bilancio la somma, ma non già collocarla materialmente nelle mani di un depositario; è solamente necessario che egli preveda la spesa, onde limitare le altre spese, od aumentare in proporzione le entrate, per evitare lo squilibrio di pagamenti impreveduti. Se nel corso dell'anno si presenterà il momento di pagare, il Comune potrà provvedervi coi fondi che sono in cassa o con quelli che si rendono disponibili nelle periodiche riscossioni delle entrate (1).

§ 9. — Strade comunali
Fiumi — Torrenti — Altre opere pubbliche.

A) *Strade comunali.*

761. Legislazione sulle strade comunali. — 762. Distinzione delle strade. — 763. Quali sono le strade comunali. — 764. Loro classificazione. — 765. Norme della legge 20 marzo 1865 comuni alle strade nazionali, provinciali e comunali — 766. Id. id. speciali alle strade comunali. — 767. Id. id. alle strade vicinali. — 768. Legge 30 agosto 1868 sulle strade comunali obbligatorie. — 769. Per quali strade fosse stabilita la obbligatorietà. — 770. Fondo speciale per la costruzione. — 771-772. Tassa sugli utenti. — 773. Prestazioni in natura. — 774. Diritti di pedaggio. — 775. Sussidi del Governo. — 776. Altre agevolezze. — 777. Facoltà del prefetto. — 778. Legge 12 giugno 1892. — 779. Relazioni sulle strade comunali. — 780. Impiego delle truppe nella costruzione di strade. — 781. Strade consorziali. — 782-783. Legge 19 luglio 1894 con cui furono sospese le disposizioni della legge del 1868. — 784-785-786-787-788-789-790-791. Legge 8 luglio 1903 sulla costruzione delle strade di accesso alle stazioni ferroviarie, ecc. — 792. Quistioni. — 793. Costruzione, sistemazione e manutenzione delle strade comunali. — 794. Nell'obbligo della sistemazione e manutenzione delle strade comunali non è compreso quello della costruzione di strade nuove. — 795. Prestiti della Cassa depositi e prestiti. — 796. Con quali mezzi si fanno le spese per la costruzione delle strade. — 797. Manutenzione. — 798-799-800-801-802. Responsabilità dei Comuni per danni recati ai privati nella costruzione e sistemazione delle strade. — 803-804. Conzorzi stradali — Regole da osservarsi. — 805-806. Strade vicinali. — 807. Proprietà di esse — Uffici del Comune a loro riguardo. — 808. Concorso del Comune nella loro riparazione. — 809. Loro elenco. — 810. Loro inalienabilità e imprescrittibilità. — 811. Carattere degli atti che le riguardano. — 812. Circolazione sulle strade — Regolamenti di polizia stradale.

---

(1) MAZZOCCOLO, sull'art. 175, n. 7.

761. Se per la nostra legislazione amministrativa il Comune ı diritti particolari sulle vie e piazze, esso ha però nel tempo esso particolari obblighi ai quali non può sottrarsi. Questi ›blighi sono determinati anzitutto dall'art. 175, n. 8, secondo quale sono obbligatorie per i Comuni le spese « per la stemazione e manutenzione delle strade comunali ». Vi sono ıi non poche leggi generali e speciali che regolano in pro- ›sito i diritti e gli obblighi dei Comuni; e principali sono . legge 20 marzo 1865, all. *F*, sui lavori pubblici (art. 9, 16-19,), 21, 22, 27, 28, 32-36, 39-50, 54, 55-68, 76-79, 80-84); la legge 0 agosto 1868, n. 4613, sulla costruzione obbligatoria delle trade comunali (Regolamenti per la sua esecuzione 11 set- embre 1870, n. 6021, modificato dal R. D. 8 marzo 1874, ı. 1844; 16 aprile 1874, n. 1906; 13 ottobre 1877, n. 4118; 3 marzo 1878, n. 4349), modificata dalla legge 12 giugno 1892, n. 267; la legge 19 luglio 1894, n. 338, sulle strade comunali obbligatorie costrutte od in costruzione; la legge 3 luglio 1903, n. 312, circa il sussidio dello Stato ai Comuni che costruiscono strade di accesso alle stazioni ferroviarie o all'approdo dei piroscafi (Regolamento per la sua esecuzione 13 dicembre 1903, n. 551).

762. Le strade comunali sono pubbliche, come lo sono le nazionali e le provinciali; fanno quindi parte ad ogni effetto del demanio comunale. Già erano tali per le leggi romane, le quali distinguevano le vie pubbliche dalle vicinali e dalle pri- vate: « via pubblica (così ULPIANO) diciamo quella, il cui suolo è pubblico, lasciato in disparte con determinati confini in larghezza da colui che ebbe il diritto di farlo pubblico affinchè per essa il pubblico andasse e passasse. Delle vie talune sono pubbliche, talune private ed altre vicinali. Vie *pubbliche* diciamo quelle che i Greci chiamano *basiliche*, cioè regie; i nostri le dicono *pretorie*, ed altri *consolari*. *Private* sono quelle che taluni chiamano *agrarie*. Sono vie *vicinali* quelle che sono nei *vici*, cioè, nei villaggi o che a questi conducono. Taluni dicono che anche queste sono pubbliche; il che è vero quando la strada non è fatta per conferimento di pri- vati: è diversa la cosa se rifatta a spese di privati, perchè in questo caso non è privata che la rifazione, e deve ritenersi

fatta in comune, perchè comune ne è l'uso e l'utilità » (1). Lo stesso ULPIANO dichiara che « le vie vicinali, che si fecero col conferimento di campi di privati di cui non esiste memoria sono nel numero delle vie pubbliche » (2).

763. Venendo ora alla nostra legislazione, per l'art. 16 della legge sui lavori pubblici del 20 marzo 1865, sono strade comunali: *a*) quelle necessarie per porre in comunicazione i maggior centro di popolazione di una comunità col capoluogo del rispettivo circondario e con quelli dei Comuni contigui non sono considerate come contigue le comunità separate senz'altro da una elevata catena di monti; *b*) quelle che sono nell'interno dei luoghi abitati; *c*) quelle che dai maggiori centri di popolazione di un Comune conducono alle rispettive chiese parrocchiali ed ai cimiteri, o mettono capo a ferrovie e porti, sia direttamente, sia collegandosi ad altre strade esistenti; *d*) quelle che servono a riunire fra loro le più importanti frazioni di un Comune; *e*) quelle che al momento della classificazione si trovano sistemate e dai Comuni mantenute salve le ulteriori deliberazioni dei Consigli comunali portanti soppressioni di strade comunali e delle quali è parola nel n. 764.

764. La legge predetta sui lavori pubblici stabiliva che, entro un anno dal giorno in cui sarebbe entrata in vigore, le

---

(1) « Viam publicam eam dicimus, cujus etiam solum publicum est: non enim sicuti in privata via, ita et in publica accipimus; viae privatae solum alienum est; jus tantum eundi et agendi nobis competit; viae autem publicae solum publicum est, relictum ad directum certis finibus latitudinis ab eo, qui jus publicandi habuit, ut ea publice iretur, commearetur. Viarum quaedam publicae sunt, quaedam privatae, quaedam vicinales: publicas vias dicimus quas Graeci *Βασιλικας* nostri praetorias, alii consulares vias appellant; privatae sunt, quas agrarias quidam dicunt: vicinales sunt viae, quae in vicis sunt, vel quae in vicos ducunt. Has quoque publicas esse quidam dicunt: quod ita verum est, si non ex collatione privatorum hoc iter constitutum est; aliter atque si ex collatione privatorum reficiatur; nam si ex collatione privatorum reficiatur non utique privata est: refectio enim idcirco de communi fit, quia usum utilitatemque communem habet... » (L. 2, §§ 21-24, Dig. *Ne quid in loco publico vel itinere fiat*, XLIII, 8).

(2) « Viae vicinales, quae ex agris privatorum collatis factae sunt, quarum memoria non exstat, publicarum viarum numero sunt » (L. 3, § 2, Dig. *De locis et itineribus publicis*, XLIII, 7).

Giunte municipali dovessero formare un elenco delle strade da classificarsi fra le comunali, indicando i luoghi abitati da esse percorsi, la loro larghezza e lunghezza chilometrica; si doveva tener conto degli elenchi già esistenti; decorso un mese dalla formazione e affissione dell'elenco, il Consiglio comunale, deliberando sulla proposta della Giunta e sui reclami dei privati, doveva stabilire l'elenco delle strade comunali da omologarsi dal prefetto; le controversie sulla classificazione dovevano decidersi dalla Depuzione provinciale, sentito l'Ufficio del genio civile; la decisione doveva egualmente omologarsi dal prefetto (art. 17).

La classificazione così stabilita con disposizione generale nel termine prescritto, ha avuto per effetto di determinare lo stato di fatto delle strade comunali ed il punto di partenza per l'avvenire. Infatti, l'elenco, una volta omologato, ha servito di base alle modificazioni future; e a questo fine, giusta l'articolo 18 di detta legge, ogni aggiunta all'elenco ed ogni soppressione di strade comunali è soggetta alle formalità e alle prescrizioni contenute nell'art. 17 e sopra riferite, salvo che in caso di ricorso decide, non la Deputazione, ma la Giunta provinciale, contro le cui deliberazioni è ammesso tanto il ricorso in via gerarchica al Governo del Re, quanto il reclamo in via contenziosa alla IV Sezione del Consiglio di Stato (1). Ma l'art. 18 aggiunge che le deliberazioni dei Consigli comunali portanti soppressione di strade debbono dichiarare se queste debbono essere classificate come vicinali, o se invece si debba alienare il suolo ai proprietari frontisti o all'asta pubblica (2).

(1) Cons. di Stato, 10 gennaio 1901 (*Riv. amm.*, LII, 241); IV Sezione, 26 giugno 1903 (*Riv. amm.* LIV, 870: *Giust. amm.*, 1903, 363; *Mun. ital.* 1903, 375; *Giurispr. ital.*, 1903, III, 450, *Legge*, 1903, 179).

(2) In materia di classificazione e di sclassificazione di strade comunali è ormai giurisprudenza costante (di cui citeremo qui solo la più recente): che una strada inscritta in un elenco di strade comunali non cessa di esser tale per il fatto di non trovarsi inclusa in un elenco formato posteriormente, occorrendo per la cancellazione di essa una esplicita deliberazione del Consiglio comunale, in difetto della quale il Comune è tenuto a provvedere alla sua manutenzione: Consiglio di Stato, 24 settembre 1901 (*Man. amm.*, 1902, 91); — che non osta a ritenere comunale una strada che ne abbia i caratteri il solo fatto di non trovarsi la medesima inscritta nell'apposito elenco: Cassazione Palermo, 23 giugno 1896 (*Riv. amm.*, XLVII, 727); — che nella facoltà pei Consigli comunali di deliberare sulla classificazione delle strade e sopra la formazione degli

Tutte le strade non iscritte nelle categorie delle strade nazionali, provinciali o comunali e soggette a servitù pubblica sono vicinali (art. 19); e di esse ci occuperemo più oltre.

765. Sono poi comuni alle strade nazionali, provinciali comunali e vicinali le disposizioni seguenti, e cioè: 1° gli elenchi delle strade approvati definitivamente, e dei quali è deposta copia negli archivi della Prefettura, fanno prova in materia di strade per tutti gli effetti di ragione; epperò le quistioni che insorgono sulla proprietà del suolo delle medesime o delle opere annesse sono giudicate dai tribunali ordinari (art. 20, legge 20 marzo 1865); — 2° quando una linea stradale, che secondo la legge sui lavori pubblici deve classificarsi fra le provinciali o le comunali, tocchi più Provincie o più Comuni, e le rispettive Amministrazioni non si accordino nella scelta del tracciamento, la decisione della quistione spetta al Ministero dei lavori pubblici per le linee provinciali e per le comunali che tocchino diverse Provincie, e spetta per le altre al prefetto, sentita la Giunta provinciale amministrativa (art. 21); — 3° il suolo delle strade nazionali è proprietà dello Stato, quello delle strade provinciali appartiene alle Provincie,

---

elenchi è compresa anche quella di interpretare e chiarire la indicazione dubbiosa degli elenchi stessi: IV Sezione, 29 dicembre 1896 (*Riv. amm.*, XLVIII, 148); — che qualora segua la proposta di una Giunta municipale per la sclassificazione di una strada già comunale, il difetto di reclamo al Consiglio comunale nei termini di cui agli art. 17 e 18 della legge 25 marzo 1865 sui lavori pubblici rende improponibile qualsiasi reclamo ulteriore: IV Sezione, 2 novembre 1904 (*Riv. amm.*, LV, 935); — che la circostanza che una strada sia stata compresa fra le comunali non impedisce che successivamente ne possa venir sclassificata, sempre quando abbia cessato di servire allo scopo primitivo o per altre cause legittime, osservata però sempre la procedura stabilita dalla legge al riguardo: IV Sezione, 9 dicembre 1898 (*Riv. amm.*, L, 63; *Legge*, 1899, I, 141; *Giurispr. ital.*, 1899, III, 33; *Cons. dei Com.*, 1899, 89); — ma non può una strada essere radiata dalle comunali, nel cui elenco fu inscritta, per la ragione che fra i due Comuni a cui la strada serve esistesse ed esista tuttora altra comunicazione, se la strada che si vuole sopprimere è considerevolmente più breve di quella che già esisteva, se per condizioni planimetriche ed altimetriche è più agevole di quella, e se ragionevolmente si può supporre che le maggiori comodità che la nuova strada presenta debbano attrarre su di essa il transito, cosicchè in un lungo periodo di tempo l'antica strada debba rimanere abbandonata: IV Sezione, 9 dicembre 1898 (v. sopra).

ed è proprietà dei Comuni quello delle strade comunali; sono considerati come parte di queste strade, per gli effetti amministrativi contemplati nella legge sui lavori pubblici, i fossi laterali che servono unicamente e principalmente agli scoli delle strade, le scarpe in rialzo e le opere d'arte di ogni genere stabilite lungo le strade, nonchè le aiuole per deposito di materiali, le case di ricovero e quelle per abitazione di cantonieri; nell'interno delle città e villaggi fanno parte delle strade comunali le piazze, gli spazi ed i vicoli ad esse adiacenti ed aperti sul suolo pubblico (1), restando però ferme le consuetudini, le convenzioni esistenti ed i diritti acquisiti; i tronchi delle strade nazionali e provinciali compresi nell'abitato di una città o villaggio fanno parte delle strade comunali, salvo il concorso dello Stato o della Provincia nelle spese di mantenimento e di miglioramento di esse (art. 22); — 4° i progetti di strade comunali sono approvati dalla Giunta provinciale amministrativa, sentito l'ufficio del Genio civile (art. 24); — 5° è obbligatoria la conservazione in istato normale delle strade comunali sistemate (art. 28).

Tali le disposizioni generali della legge sui lavori pubblici sulle strade comunali; veniamo ora alle disposizioni speciali.

766. Queste si riferiscono alle spese occorrenti pella costruzione, sistemazione e conservazione delle strade comunali; e sono le seguenti, che è opportuno riferire, come quelle che sono il complemento necessario così del n. 8 come del n. 10 del presente art. 175.

La legge 20 marzo 1865 sui lavori pubblici adunque dispone che: 1° alla costruzione, sistemazione e mantenimento delle strade comunali provvedono i rispettivi Comuni od isolatamente o per modo di consorzio con altri Comuni, concorrendo ognuno alla spesa secondo il grado d'interesse di ognuno (art. 39); — 2° sono estese anche alle strade comunali le disposizioni degli art. 32, 33, 34 e 35 relativi ai corsi d'acqua che attraversano le strade, ai ponti ed edifici in legname esistenti

(1) Per le piazze e vie interne, vedi più oltre il commento al n. 10 del presente articolo.

in canali artificiali che traversano una strada, e dell'art. 3 circa la costruzione e riparazione dei muri ed altri sim sostegni lungo le strade (art. 39); — 3° le spese incomben ai Comuni per le opere stradali sono sostenute colle rendi dei Comuni medesimi o colle imposte di cui possono caricar a norma di legge; quando però trattasi di apertura di nuo strade o di opere di radicale sistemazione di strade impe fette e la spesa occorrente sia riconosciuta troppo grave p le condizioni economiche dei Comuni, è fatta facoltà ai Co sigli comunali d'istituire pedaggi che mettano i Comuni grado di sostenerla (1); i pedaggi però non possono essere cl temporanei e duraturi soltanto per quel periodo di tempo cl sia sufficiente per compensare i Comuni delle spese sostenu per l'opera a pro' della quale essi pedaggi sono applica compensata la spesa di costruzione, il passaggio diviene liber e i Comuni debbono mantenere a proprie spese le strade e ponti; la istituzione dei pedaggi, la loro durata, come pu le relative tariffe, non hanno effetto senza l'approvazior della Giunta provinciale amministrativa (art. 40); — 4° la sist mazione e la manutenzione dei tronchi delle strade nazion e provinciali che traversano l'abitato delle città o villag sono a carico dei rispettivi Comuni, sotto la sorveglian tecnica degli uffici del Genio o provinciali; rispetto al manutenzione, lo Stato o la Provincia corrisponde ai Comu un'indennità annua pari alla spesa di manutenzione di u tronco contiguo di strada di eguale lunghezza fuori dell'abitat e posto in condizione analoga (art. 41); — 5° allorquando l'Am ministrazione dello Stato o della Provincia riconosca la neces sità della rinnovazione totale del pavimento di un tronco d strada nazionale o provinciale compreso entro l'abitato, essa fino alla larghezza normale della strada, sostiene la spes relativa: *a*) per intero nei Comuni aventi meno di 1000 abi tanti; *b*) per una metà nei Comuni aventi meno di 4000 abi tanti; *c*) per un quarto nei Comuni aventi 4000 abitanti

(1) Che non sia ammisssibile la istituzione di un pedaggio su una stra quando questa si trova già costruita e sistemata ed il reddito della tas debba servire al pagamento di debiti contratti per la detta opera, riten il Consiglio di Stato con parere del 6 febbraio 1903 (*Riv. amm.*, LIV, 71 *Man. amm.*, 1903, 274).

più (art. 42); — 6° se per la costruzione, adattamento e manutenzione di una strada comunale od opere relative, vi ha un interesse collettivo, la formazione del consorzio di cui al n. 2 è promossa da quel Comune che creda avere ragione di chiamare altri a concorrere nella spesa; ma esso deve dimostrare la convenienza dell'opera e la opportunità del consorzio proponendo le basi e le quote di concorso (art. 43); — 7° il progetto di consorzio, coi documenti relativi, viene dallo stesso Comune trasmesso alla Giunta provinciale, la quale ne fa comunicazione agli altri Comuni interessati perchè deliberino entro il termine da essa fissato; trascorso questo termine, la Giunta statuisce sulla costituzione del consorzio, decidendo in pari tempo sulle osservazioni o sui richiami dei Comuni (art. 44); — 8° quando una linea da dichiararsi consorziale tocchi il territorio di più Provincie, statuiscono d'accordo le rispettive Giunte provinciali; nel caso di conflitto, il prefetto di quella Provincia in cui si trovi il più lungo tratto di strada consorziale statuisce, previo parere delle Giunte provinciali interessate (art. 45); — 9° contro il decreto della Giunta provinciale, di cui sopra al n. 7, e contro quello del prefetto, di cui sopra al n. 8, i Comuni interessati possono, entro trenta giorni dalla comunicazione fattane al sindaco, ricorrere al Re, il quale provvede definitivamente sulla proposta del Ministero dei lavori pubblici, sentiti il Consiglio superiore dei lavori pubblici ed il Consiglio di Stato (art. 46); — 10° ordinato e reso esecutorio il consorzio, l'assemblea generale costituita da delegati dei Comuni interessati provvede all'eseguimento delle opere col mezzo di una deputazione o Consiglio d'amministrazione (art. 47); — 11° le rispettive attribuzioni e le deliberazioni dell'assemblea generale e del Consiglio d'amministrazione del consorzio sono regolate e rese esecutorie nei modi e colle formalità prescritte per i Consigli e le Giunte comunali; per gravi motivi interessanti l'economia e l'ordinamento generale del consorzio, può la Giunta provinciale sospendere la esecuzione delle deliberazioni prese dalla deputazione o Consiglio d'amministrazione del consorzio, deferendole all'esame dell'assemblea generale (art. 48); — 12° la Provincia, con deliberazione del Consiglio provinciale, approvata nelle forme volute dalla legge, può obbligarsi ad una determinata quota

di concorso nei consorzi da istituirsi, ed associarsi nella spe di un consorzio già costituito per una quota proporziona (art. 49); — 13° quando la Provincia concorra per una quo proporzionale nelle spese de' consorzi, essa ha diritto di vo nell'assemblea generale e nel Consiglio d'amministrazion se la quota di concorso della Provincia raggiunge il terzo del spesa totale, la diretta amministrazione del consorzio pot essere assunta dalla Giunta provinciale, salve le attribuzio dell'assemblea generale degli interessati.

767. Passiamo ora alle strade vicinali. La riparazione conservazione di queste sta a carico di quelli che ne fanno u per recarsi alle loro proprietà, sia che queste si trovino o no co tigue alle strade stesse, quando per diritto o per consuetudi un tale carico non ricada sopra determinate proprietà o pe sone. Il Municipio può essere pure tenuto ad una determina quota di concorso nella spesa di riparazione delle strade vic nali più importanti. In caso di divergenza o conflitto tra i Municipio e gli interessati, decide la Giunta provinciale (art. 51)

Il sindaco, d'ufficio o ad istanza degli interessati, convoc annualmente, o quando occorra, gli utenti delle strade vici nali per deliberare sui modi di dare esecuzione alle opere di cu sarà stata verificata la necessità, e al riparto della spesa. Nor intervenendo all'adunanza la metà dei chiamati, o non pren dendosi alcuna deliberazione dalla maggioranza degli interve nuti, o non eseguendosi poi quanto fu deliberato, l'affare è deferito alla risoluzione del Consiglio comunale. La Giunt municipale provvede d'ufficio all'esecuzione dei lavori se gl interessati trascurino di eseguirli entro il termine fissato nell deliberazione del Consiglio, e decorrendo dalla pubblicazione della medesima. Contro le deliberazioni del Consiglio comu nale può, entro lo stesso termine, essere mosso reclamo all Giunta provinciale, la quale decide definitivamente. La quot di spesa assegnata a ciascun interessato si esige nei mod stabiliti per la riscossione delle imposte dirette, salvo il diritt di chiamare in giudizio gli altri utenti pel rimborso (art. 5 Il riparto delle prestazioni fra gli utenti, una volta stabili per effetto della legge sui lavori pubblici, resta obbligator finchè, a norma dei casi sopra contemplati, non sia modifica

o nella riunione degli interessati, o dal Consiglio comunale, o dalla Giunta provinciale, od in conseguenza di sentenza giudiziale (art. 53). Gli utenti possono essere costituiti in consorzio permanente per deliberazione del Consiglio comunale, quando il Comune concorra alla conservazione della strada, ovvero a richiesta di un numero di essi che rappresenti il terzo del contributo. La Giunta municipale provvede per la formazione del consorzio, previa convocazione degli utenti, e decide sulle questioni che insorgessero, salvo entro trenta giorni il diritto agli utenti di ricorrere alla Giunta provinciale che statuisce definitivamente (art. 54).

768. A complemento della legge 20 marzo 1865, n. 2248, alleg. *F*, sui lavori pubblici venne, tre anni dopo, una legge che, ispirata a un concetto fecondo, se in alcune regioni fu certamente produttrice di utili risultati, divenne in realtà per un gran numero di Comuni una causa di rovina finanziaria; tanto che, dopo avervi, colla legge 12 giugno 1892, n. 267, introdotto alcune limitazioni intese ad attenuare l'aggravio che ne risentivano i Comuni, se ne dovettero, colla legge del 19 luglio 1894, n. 338, sospendere, sino a nuovo provvedimento legislativo, le disposizioni, le quali solo furono, per certe strade, ristabilite colla legge 8 luglio 1903, n. 312: intendiamo parlare della legge 30 agosto 1868, n. 4613, sulle strade comunali obbligatorie. E poichè questa legge non è solo il complemento della legge 20 marzo 1865, ma costituisce ancora in certo modo il vero statuto dei Comuni per ciò che riguarda certe strade, è necessario riprodurne ed esaminarne le sostanziali disposizioni.

769. La legge dichiarava anzitutto obbligatoria per i Comuni la costruzione e sistemazione delle strade comunali: *a*) necessarie per porre in comunicazione il maggior centro di popolazione di un Comune col capoluogo del rispettivo circondario e col maggior centro di popolazione dei Comuni vicini; *b*) necessarie per mettere in comunicazione i maggiori centri di popolazione del Comune con le ferrovie ed i porti sia direttamente, sia collegandosi ad altre strade esistenti; *c*) inservienti a mettere in comunicazione le frazioni importanti di un Comune (L. 30 agosto 1868, articolo 1).

770. Qualora a far fronte alle spese occorrenti non bastassero le rendite ordinarie (1) ed i capitali disponibili, i Comuni dovevano provvedere alla costruzione e sistemazione delle strade in discorso, con un fondo speciale risultante: *a*) da una sovrimposta delle tasse indirette, non eccedente il 5 per cento delle tasse erariali; *b*) da una tassa speciale sui principali utenti; *c*) da prestazioni d'opera degli abitanti del Comune; *d*) da pedaggi; *e*) da sussidi dello Stato e della Provincia; *f*) dalle offerte volontarie e dalla vendita delle aree abbandonate. Questo fondo speciale doveva essere impiegato nella costruzione e sistemazione delle strade suddette, o nel servizio dei prestiti fatti per tale scopo, e non poteva essere speso per altri casi, e neppure per la manutenzione delle strade (Legge citata, art. 2) (2).

771. Circa la tassa speciale sugli utenti principali, per l'articolo 3 erano considerati come utenti principali i proprietari di terre in una zona adiacente alla strada da costruirsi di larghezza di un chilometro per parte, come pure i proprietari di foreste, miniere, cave e stabilimenti industriali in ogni parte del Comune, a meno che dimostrassero che il reddito od il valore di questi stabili non sarebbe venuto, per la costruzione della strada, ad accrescersi neppure del ventesimo. La Giunta comunale formava l'elenco dei principali utenti e ne dava loro notificazione. I reclami contro l'inserzione nell'elenco dovevano essere presentati alla Giunta entro un mese dalla notificazione e, quando non fossero stati accolti, era aperto il ricorso al pretore, che ne giudicava sommariamente ed inappellabilmente, intesi due periti nominati l'uno dalla Giunta comunale l'altro dall'utente.

---

(1) Il Comune però, anche nel caso di esecuzione d'ufficio di una strada comunale obbligatoria, era tenuto al pagamento delle relative spese non solo su questo fondo speciale, ma su tutte indistintamente le sue entrate: App. Genova, 4 febbraio 1898 (*Riv. amm.*, XLIX, 203); 16 febbraio 1900 (*Riv. amm.*, 41, 216; *Cons. dei Com.*, 1900, 122; *Temi gen.*, 1900, 117); 2 luglio 1900 (*Riv. amm.*, LI, 882; *Temi gen.*, 1900, 561).

(2) La Sezione IV del Consiglio di Stato, 12 marzo 1891 (*Giust. amm.*, 1901, I, 128) decise che le rendite ordinarie, secondo l'art. 2 della legge 30 agosto 1868, sono esclusivamente le patrimoniali, da non confondersi col prodotto dei dazi e delle tasse comunali.

772. La tassa speciale di cui al paragrafo *b* del surriferito t. 2° della legge era eguale alla sovrimposta deliberata in rtù del paragrafo *a* dello stesso articolo; poteva la tassa sere aumentata oltre al limite predetto, quando vi acconsen- se la maggioranza dei contribuenti alla medesima, e questa aggioranza rappresentasse oltre i due terzi dell'imposta ariale totale su cui gravitava la tassa speciale. La tassa spe- ale durava un ventennio e si poteva riscattare mediante igamento in una volta del decuplo del suo ammontare nel- nno in cui si stabiliva (art. 4).

773. La legge introduceva l'obbligo della prestazione in atura: essa prescriveva che ogni capo di famiglia, abitante o ossidente nel Comune, che per le sue condizioni infelici non e fosse dichiarato esente dal Consiglio comunale, poteva ssere obbligato a fornire annualmente sino a quattro gior- ate di lavoro:

a) per la sua persona e per ogni individuo maschile itto al lavoro, dai 18 ai 60 anni, che facesse parte o fosse al ervizio della sua famiglia, o delle sue proprietà, in quanto ibitassero nel Comune;

b) per ciascuna bestia da soma, da sella o da tiro, col ispettivo veicolo che fosse al servizio della sua famiglia, o lelle sue proprietà nel Comune (art. 5).

Il ruolo delle prestazioni di opere doveva essere pubblicato gni anno per due settimane all'albo pretorio del Comune; esso liventava esecutorio per coloro che in questo frattempo non lo vessero contestato. La contestazione era decisa inappellabil- nente dal conciliatore (art. 6). Gli iscritti nel ruolo delle pre- tazioni di opera che non prestassero direttamente o per mezzo l'altri l'opera prescritta nel tempo stabilito, erano tassati giusta na tariffa determinata dal Consiglio comunale, e la tassa era iscossa come le altre tasse dirette. La prestazione d'opera oteva pure, a volontà del contribuente, essere convertita in pera determinata secondo le basi fissate dal Consiglio comu- ale. Essa poteva anche essere applicata alla manutenzione elle strade già costruite: ma in questo caso la spesa di manu- nzione così risparmiata veniva applicata al fondo speciale r la costruzione e sistemazione di cui all'articolo 2 (art. 7).

774. Quanto ai diritti di pedaggio (ammessi, come si è veduto, dagli art. 38 e 40 della legge sui lavori pubblici), l'articolo 8 della legge 30 agosto 1868 li regolava con norme speciali. Esso disponeva che il Consiglio comunale poteva stabilire un pedaggio sopra la nuova strada giusta una tariffa approvata dalla Giunta provinciale. Non poteva però mai essere soggetto a pedaggio il veicolo conducente materiali per la costruzione o manutenzione delle strade, ovvero concime per l'agricoltura, come neppure tutto ciò che spettasse alle truppe in movimento. Il diritto di pedaggio non poteva durare più di vent'anni, e poteva essere alienato, consacrandone il provento al fondo speciale di cui all'art. 2.

775. Ad agevolare l'opera di quei Comuni, i quali avessero costituito il fondo di cui all'art. 2 sopracitato (n. 770), applicando il *maximum* dei mezzi *a*, *b*, *c* ivi indicati, il Governo si obbligava a concedere sussidi nell'ordine seguente: 1° a quei Comuni che avessero una minore quantità di strade; 2° a quelli la cui condizione economica fosse la più grave; 3° a quelli che costruissero una strada affatto nuova (art. 9). Fra le categorie dei Comuni specificate in questi tre numeri la preferenza era gradatamente accordata a quelli nei quali si verificassero tutte o la maggior parte delle condizioni sopra enunciate. Il riparto dei sussidi era fatto annualmente per decreto reale, sentiti i voti dei Consigli provinciali ed il parere del Consiglio di Stato. Il sussidio non poteva essere inferiore ad annui tre milioni di lire nè eccedere mai il quarto della somma effettivamente spesa dal Comune nell'opera sussidiata (art. 9).

Ora la materia dei sussidî ai Comuni che costruiscano strade obbligatorie è regolata dall'art. 3 della legge 8 luglio 1903, di cui sarà parola più oltre.

776. Oltre al concorso con sussidi ai Comuni, la legge concede altre agevolezze; e notevole è l'articolo 10, il quale dispone che tutti gli atti e contratti relativi alla costruzione e sistemazione delle strade comunali di cui all'art. 1° sono registrati col diritto fisso di una lira. Inoltre, l'approvazione per parte del prefetto del progetto di costruzione o di

istemazione di una delle strade dichiarate obbligatorie, equi-
'ale a dichiarazione di pubblica utilità; il Comune non è
enuto a fare il deposito del valore del terreno da espropriarsi,
per un decennio ha facoltà di tenere il prezzo in mano,
orrispondendo l'interesse del 5 per cento (art. 11).

777. Con altre disposizioni la legge del 1868 determinava
lcune norme per l'ingerenza delle Provincie nelle strade
omunali. Essa stabiliva che entro un semestre dalla promul-
azione della legge stessa i Comuni dovevano formare l'elenco
elle strade di cui all'art. 1°, seguendo le norme dell'art. 17
ella legge sui lavori pubblici del 20 marzo 1865 (vedi n. 764).
'rascorso detto termine, il prefetto, sentita la Deputazione
rovinciale, doveva procedere d'ufficio alla formazione di detto
lenco per i Comuni che non l'avessero compito (art. 12).
noltre, entro un biennio dalla pubblicazione di detta legge,
e Giunte municipali dovevano far preparare i progetti di
costruzione e sistemazione delle strade comunali, di cui all'ar-
ticolo 1°; dovevano sottoporre quindi all'approvazione dei
Consigli comunali i progetti medesimi, col programma dell'or-
dine e dei mezzi con cui si sarebbe proceduto alla loro costru-
zione e sistemazione. Questi progetti si dovevano trasmettere
al prefetto per la sua approvazione (art. 13): trascorso il detto
biennio, il prefetto, sentita la Deputazione provinciale, aveva
l'obbligo di far eseguire d'ufficio i progetti delle strade comu-
nali a spese dei relativi Comuni: esso doveva far intraprendere
tosto la compilazione dei progetti relativi ai Comuni che
avessero dichiarato di non poter provvedere direttamente, e
la spesa di tutti questi progetti veniva ripartita fra i vari
Comuni in ragione del numero di chilometri di strada loro
spettanti (art. 14). Per l'art. 15, spettava al prefetto di vegliare
a che i Comuni costruissero le strade obbligatorie nei limiti
dei mezzi stabiliti dall'art. 2. Quando il Consiglio comunale,
malgrado il diffidamento del prefetto, non poneva in opera
detti mezzi per la costruzione delle sue strade, il prefetto,
sentita la Giunta provinciale, poteva ordinare d'ufficio lo
stanziamento nel bilancio comunale di tutti o di parte dei
mezzi predetti e, occorrendo, poteva far eseguire i lavori per
conto del Comune.

778. Però il rigore di queste ultime due disposizioni, riuscite così ruinose per i Comuni, venne temperato dalla legge del 12 giugno 1892, n. 267, con la quale fu stabilito:

1° che l'esecuzione d'ufficio delle strade comunali obbligatorie, ai termini degli art. 14 e 15 della legge 30 agosto 1868, non potesse più decretarsi se non sentito il Consiglio di Stato e nei soli casi di strade già in corso di costruzione al momento della pubblicazione della legge stessa, ovvero per quelle necessarie per congiungere i Comuni privi di qualunque comunicazione anche indiretta con i rispettivi capiluoghi di Circondario o di Mandamento, con stazioni ferroviarie, con porti marittimi o con importanti scali lacuali o fluviali (art. 3);

2° che le strade obbligatorie nei Comuni alpestri potessero essere sostituite da strade mulattiere e concorrere al sussidio: la sostituzione veniva consentita quando fossero gravi difficoltà di esecuzione di una strada rotabile a sezione e pendenze normali e fosse consigliata dalle condizioni finanziarie dei Comuni e dalla esiguità degli interessi economici da servire (art. 4).

779. Il sindaco era, per l'art. 15 della legge del 1868, tenuto a presentare ogni anno al prefetto una relazione sulla costruzione e sistemazione delle strade comunali, e così il prefetto al ministro dei lavori pubblici. Il ministro doveva presentare ogni anno al Parlamento una relazione e proporre i provvedimenti legislativi che fossero opportuni (art. 16).

780. La legge 30 agosto 1868 tentò un ritorno al sistema romano dell'applicazione delle truppe alla costruzione di strade: l'art. 17 dava infatti facoltà al ministro della guerra di applicare alla costruzione di strade obbligatorie quella parte di truppe che fossero per ciò disponibili; e l'art. 18 disponeva che venissero presi gli opportuni concerti tra il prefetto e il generale comandante superiore delle truppe stanziate nella Provincia, per la scelta delle strade da costruirsi dall'Amministrazione militare, i cui progetti fossero già stati approvati, a termini degli art. 11 e 13, salve le variazioni che venissero concertate tra il prefetto e il generale comandante; questa scelta doveva essere sottoposta all'approvazione del ministro

784. Ma coll'art. 3 della legge 8 luglio 1903, n. 313, le sposizioni della legge del 1868 furono in parte ristabilite ı vigore col disporre che i Comuni, i quali entro dieci anni alla pubblicazione della legge stessa completeranno le strade er essi obbligatorie, in base alla legge del 1868, rimaste ıcompiute per effetto delle disposizioni della legge 19 luglio 894, avranno diritto al sussidio nella misura di un quarto ella spesa che da essi a tale scopo sarà mantenuta.

785. Per la legge stessa 8 luglio 1903 i Comuni che entro ›tto anni dalla pubblicazione di essa costruiranno la strada › parte della strada di accesso alla stazione ferroviaria omoıima, o all'approdo omonimo del piroscafo postale, avranno liritto ad un sussidio dello Stato in ragione della metà della pesa effettiva e ad un sussidio della Provincia in ragione del ıuarto (1).

Ai Comuni che nell'indicato termine costruiranno la strada li accesso alla più vicina stazione ferroviaria, saranno accorlati eguali sussidi, ma soltanto nel caso in cui la strada nisuri una lunghezza non maggiore di 25 Km., compresa ıuella delle strade esistenti, qualora ad esse si debba collegare.

Uguale trattamento verrà fatto ai Comuni che procedano ıll'ultimazione di strade rimaste in sospeso per la legge 19 luglio 1894, n. 338, e destinate a raccordare frazioni o borgate colla stazione centrale ferroviaria dello stesso Comune art. 1) (2).

›ilancio, far fronte ai debiti per costruzione di strade obbligatorie, e in lifetto deve la Giunta provinciale amministrativa provvedere con iscrizione d'ufficio: IV Sezione, 19 febbraio 1904 (*Ivi*, LV, 552).

(1) Delle strade di accesso a stazioni ferroviarie che essi intendessero costruire e che non risultassero inscritte in elenchi già formati ed omologati, i Comuni dovettero, a mente dell'art. 2 della legge 8 luglio 1903, formare un elenco entro l'anno dalla pubblicazione della legge.

(2) Ecco le disposizioni del Regolamento 13 dicembre 1903, n. 551, relative a questi sussidî:

Art. 19. « Per ottenere la concessione del sussidio nelle spese di costruzione delle strade di cui agli articoli 1, 3, 7 e 10 della legge 8 luglio 1903, n. 312, deve essere inviata al Ministero dei lavori pubblici, pel tramite della Prefettura, una domanda in carta da bollo da L. 1, firmata dal sindaco autorizzato dalla Giunta municipale ».

Art. 20. « La domanda dovrà essere corredata dei seguenti documenti:

a) copia dell'elenco in cui fu inscritta la strada;

786. I Comuni, che non possano sostenere coi fondi normali del bilancio la spesa a loro carico per la costruzione delle strade suindicate (strade di accesso, ecc.; strade obbligatorie rimaste incompiute per effetto della legge del 1894), hanno facoltà di adoperare, in tutto od in parte, i mezzi previsti dall'art. 2, lettere *a*, *b*, della legge 30 agosto 1868, n. 4613 (vedi n. 770).

Possono anche esser applicate le prestazioni d'opera alle strade obbligatorie rimaste incompiute per effetto della legge del 1894, qualora la deliberazione del Consiglio comunale, che ne dimostri la necessità, sia approvata dalla Giunta provinciale amministrativa (art. 4).

787. I Comuni, che sia per le strade di accesso alle stazioni ferroviarie, ecc., sia per quelle obbligatorie rimaste incompiute per effetto della legge del 1894, assumessero somme a mutuo dalla Cassa dei depositi e prestiti, possono dare in delegazione alla Cassa stessa il sussidio dello Stato e potrà esser accettata la garanzia della sovrimposta provinciale per la parte riferibile al sussidio della Provincia.

L'ammortamento di detti prestiti può esser fatto anche in cinquant'anni, quando circostanze straordinarie lo giustifichino (art. 5, capov. 1 e 2) (1).

---

b) deliberazione consigliare con cui fu approvato il progetto dei lavori e autorizzata la loro esecuzione;

c) progetto dei lavori;

d) relazione dell'Ufficio del genio civile indicante l'ammontare della spesa che deve servire di base alla concessione del sussidio.

« La concessione del sussidio è fatta per decreto reale. Nel decreto si stabilisce il numero e la decorrenza delle rate in cui deve pagarsi il sussidio.

« Copia di questo decreto, per le strade contemplate dagli art. 1 e 10 della legge 8 luglio 1903, n. 312, viene comunicata all'Amministrazione della Provincia, la quale, in base al medesimo, provvede per la concessione della quota di sussidio ad essa afferente ».

Art. 21. « Il pagamento del sussidio è disposto, a seconda dell'avanzamento dei lavori, in base ad un certificato da rilasciarsi, previo accertamento delle misure e della contabilità, dall'Ufficio del genio civile.

« A tale certificato deve allegarsi lo stato di avanzamento dei lavori.

« Al certificato, col quale è proposto il pagamento dell'ultima rata del sussidio, deve unirsi copia del certificato di collaudo e del decreto prefettizio di approvazione ».

(1) Crediamo opportuno riferire le disposizioni del Regolamento 12 dicembre 1903, n. 551, che riguardano i mutui colla Cassa depositi e prestiti:

788. Le disposizioni degli art. 3 (vedi n. 771), 4 (vedi n. 772), 11 (vedi n. 776) e 21 (vedi n. 778) della legge 30 agosto 58, n. 4613, sono applicabili alle strade cui si riferisce la ;ge del 1903 (strade di accesso, ecc.; strade rimaste incom- ıte per effetto della legge del 1904).

Art. 22. « Per mezzo del Ministero dei lavori pubblici i Comuni possono iedere alla Cassa depositi e prestiti somme a mutuo per la costruzione ultimazione delle strade contemplate dalla legge 8 luglio 1903, n. 312 ».

Art. 23. « Le relative domande, in carta da bollo da L. 1, debbono sere corredate dai seguenti documenti:

a) copia delle deliberazioni del Consiglio comunale prese nei modi forme prescritte dall'art. 162 della legge comunale e provinciale, testo ıico, 4 maggio 1898, n. 164.

« In queste deliberazioni deve essere determinato l'oggetto del pre- ito, il suo ammontare, il periodo di ammortamento e il saggio d'inte :sse normale fissato dal ministro del tesoro, e deve essere dichiarato ıe le annualità di ammortamento sono garantite colle delegazioni sulla ›vrimposta fondiaria del Comune e (qualora abbia luogo la cessione la Cassa depositi e prestiti dei sussidî dello Stato e della Provincia nella isura stabilita dalla legge 8 luglio 1903) anche con i sussidî medesimi;

b) copia della deliberazione della Giunta provinciale amministrativa ıe approva la deliberazione del Consiglio provinciale;

c) esemplare del bilancio comunale per l'esercizio in corso, autenıato dal prefetto;

d) attestazione del prefetto con la quale sia dichiarato se la sovrim- ›sta inscritta nel bilancio è nel limite legale di 50 centesimi dell'imposta incipale erariale o se lo eccede; e, nell'uno e nell'altro caso, se entro limite legale vi è libero margine per l'occorrente delegazione alla Cassa.

« Ove per l'ammortamento del prestito dovesse il Comune o aumentare ıttuale sovrimposta, pur restando entro il limite legale, o eccedere ıesto limite, o mantenere o aumentare la eccedenza ai termini delle genti leggi, occorrerà l'autorizzazione della Giunta provinciale ammi- strativa, estensiva a tutto il periodo di ammortamento del prestito, nendo conto della iscrizione in bilancio delle tasse locali obbligatorie sensi dell'art. 284 della legge comunale e provinciale.

Art. 24. « Qualora i sussidi governativo e provinciale debbano essere ›duti dal Comune alla Cassa depositi e prestiti in garanzia di un mutuo, corre vengano uniti alla domanda, oltre ai documenti di cui all'articolo ecedente, anche i seguenti:

a) copia della deliberazione del Consiglio provinciale, presa nei odi e nelle forme prescritte dall'art. 237 della legge comunale e pro- nciale, testo unico, 4 maggio 1898, n. 164, con cui la Provincia stabi- ›ca di delegare alla Cassa stessa una tangente di sovraimposta corre- tiva all'ammontare del suo sussidio realizzato nel numero di annualità orrispondenti a quelle dell'ammortamento del prestito per la parte dovuta l Comune;

b) decreto del ministro dei lavori pubblici, registrato alla Corte dei :onti, col quale si stabilisca, sulla base dei progetti tecnici per l'opera ı farsi, la concessione del sussidio, determinandone la somma, il numero

Alle strade comunali obbligatorie rimaste incompiute per effetto della legge del 1804 e che i Comuni vogliono completare sono anche applicabili le disposizioni degli art. 5, 6 e 7 della citata legge del 1868 (vedi n. 773) e l'art. 2 della legge 19 luglio 1894, n. 438 (vedi n. 783), qualora sia stabilito di far uso delle prestazioni di opera.

Con deliberazione della Giunta comunale saranno dichiarati esenti dalle dette prestazioni gli abitanti che ritraggono dal lavoro manuale l'unico mezzo di sussistenza.

L'interesse dovuto dal Comune, ai termini del citato art. 11 della legge del 1868 (vedi n. 776) sul prezzo dei beni espropriati, corrisponderà alla ragione legale (art. 6).

789. In forza dell'art. 7 della legge 8 luglio 1903, per le strade interessanti più Comuni costruite per oltre la metà della loro lunghezza, e per quelle, ancorchè costruite per meno della metà, per le quali il Comune o i Comuni, nel cui territorio la strada si svolge, deliberino la continuazione fino a

---

delle rate, la loro decorrenza e l'obbligo del pagamento entro il mese di luglio di ogni anno alla Cassa depositi e prestiti in garanzia parziale del mutuo da contrarsi dal Comune.

Art. 25. « In seguito a domanda del Comune, il Ministero dei lavori pubblici autorizza il pagamento del prestito in rate a seconda dell'avanzamento dei lavori accertati giusta il precedente art. 21.

« La domanda dev'essere corredata dei seguenti documenti:

a) deliberazione del Consiglio comunale, approvata dalla Giunta provinciale amministrativa, per l'accettazione del prestito.

b) delegazioni del Comune e della Provincia, tratte rispettivamente sulla propria sovrimposta e decorrenti dal 1° gennaio dell'anno successivo al pagamento della prima rata del prestito;

c) bolletta del ricevitore del registro comprovante l'effettuato pagamento della tassa di concessione governativa.

« Sulle somme, che dalla Cassa depositi e prestiti si pagano sul prestito dell'anno anteriore a quello nel quale comincia l'ammortamento, sono trattenuti sui relativi mandati gli interessi dal giorno del rilascio dei mandati stessi fino al 31 dicembre dell'anno suddetto, diminuiti del relativo sconto.

« Sulle somme, che non risultino somministrate durante il periodo dell'ammortamento, la Cassa liquida in fine d'anno e rimborsa al mutuatario gli interessi che non le sono dovuti.

Art. 26. « La concessione del periodo massimo di 50 anni per l'ammortamento è accordata nei casi in cui la spesa di costruzione della strada, sia per la sua importanza, sia per le condizioni del bilancio, risulti sproporzionata alle risorse del Comune ».

aggiungere la metà del percorso, può esser dichiarata l'obligatorietà con decreto reale, sentito il Consiglio di Stato, ualora la Giunta provinciale amministrativa abbia accertato he i bilanci dei Comuni interessati potranno sostenere la elativa quota di spesa.

La obbligatorietà ha effetto anche per i Comuni che avesero rifiutato di deliberare la continuazione della strada o on avessero aderito all'invito loro fatto per deliberarla.

A queste strade dichiarate obbligatorie sono applicabili le isposizioni della legge 30 agosto 1868, n. 4613, e quelle dei recedenti articoli 4, 5 e 6 (1).

790. I progetti per le costruzioni delle strade di cui nella egge del 1903 sono compilati a cura e spese dei Comuni approvati dai prefetti, sentiti l'Ufficio tecnico provinciale l'Ufficio del genio civile governativo (articolo 9, legge lel 1903).

791. Agli effetti della legge 8 luglio 1903 fu mantenuto in vigore l'art. 4 della legge 19 luglio 1894, n. 338, in quanto riguarda lo stanziamento nel bilancio dei lavori pubblici dell'annua somma di L. 1.500.000 da erogarsi nel pagamento dei sussidi spettanti ai Comuni (art. 9 legge del 1903).

Le disposizioni della legge del 1903 furono dall'art. 10 della legge stessa estese ai porti marittimi e lacuali pareggiati ai marittimi di I, II e III classe per la loro congiunzione col

---

(1) Secondo gli art. 27 e 28 del Regolamento per l'esecuzione della egge 8 luglio 1903, dichiarata per decreto reale la obbligatorietà della ostruzione di una strada di cui all'art. 7 della legge, il prefetto invita l Comune o i Comuni interessati a deliberare, in un termine perentorio, i nezzi per la esecuzione dei lavori. Nel caso che il Comune o i Comuni on abbiano deliberato nel termine stabilito o risulti che mancano i mezzi er provvedere alla costruzione e sia quindi necessaria la contrattazione i un mutuo a termine dell'art. 5 della legge, la Giunta provinciale amministrativa, ove a ciò non provvedano le amministrazioni comunali nteressate, presenta in loro vece la domanda di mutuo, e delibera la secuzione d'ufficio a cura del locale Ufficio del genio civile. In questo aso le somme mutuate dalla Cassa depositi e prestiti sono da questa ersate alla Tesoreria provinciale, dalla quale sono accreditate in conto orrente, intitolato « Contabilità generale pel servizio delle strade obbligatorie in Comune di . . . ».

Comune omonimo o coi Comuni viciniori a distanza massima di 15 chilometri (1).

792. Esposto così lo stato della legislazione patria sulle vie comunali, restano da esaminare le diverse e più importanti questioni che hanno speciale relazione al n. 8 dell'art. 175 della presente legge, e il commento sarà diviso nell'ordine seguente:

a) costruzione, sistemazione e manutenzione delle strade comunali;

b) consorzi;

c) strade vicinali.

793. Come venne giustamente avvertito, la legge 20 marzo 1865 sui lavori pubblici mirava più alla conservazione delle strade esistenti che alla costruzione di nuove strade (2), e vi si provvedeva: 1° con la classificazione; 2° con le prescrizioni concernenti l'obbligo di manutenzione e di sistemazione: 3° con l'obbligo ai privati di mantenere l'integrità del suolo stradale. Alla costruzione di nuove strade provvide la legge 30 agosto 1868, la quale, come si è veduto, ha introdotto in materia di strade un diritto speciale: diritto, le cui disposizioni furono, come vedemmo, sospese dalla legge 19 luglio 1894, ed ora furono dalla legge 8 luglio 1903 ristabilite in parte per le strade cui questa legge si riferisce e integralmente per quelle di esse di cui sia dichiarata la obbligatorietà a sensi dell'art. 7 della legge stessa.

794. A queste disposizioni legislative sono da aggiungersi quella della legge 27 maggio 1875 sulle Casse di risparmio postali, per la quale (art. 18) i prestiti della Cassa dei depositi e prestiti ai Comuni rurali si fanno di preferenza per la costruzione delle strade comunali obbligatorie; ed il termine per il loro rimborso in questo caso può estendersi a 30 anni.

---

(1) Per l'applicazione della legge 8 luglio 1903, n. 312, opportune istruzioni furono date con Circolare del Ministro dei lavori pubblici (TEDESCO) ai prefetti e ingegneri-capi del Genio civile, del 3 gennaio 1904, riferita nella *Riv. amm.*, LV, 324.

(2) ASTENGO, *Guida amministrativa*, art. 145, n. 7.

795. I Comuni, per l'art. 175, n. 8, della legge comunale, anno obbligo di provvedere alla sistemazione e manutenone delle loro strade, ma in quest'obbligo non è compresa . costruzione di strade nuove, la cui spesa ha sempre caratre facoltativo. Nel sistema delle nostre leggi in materia di rade abbiamo tre concetti ben distinti, che non si possono onfondere fra loro: costruzione, sistemazione, manutenzione. *ostruire* una strada sarebbe cosa intuitiva di per sè, se non sse necessario aggiungere che una strada si può costruire nche tra due punti che siano collegati per altre vie; ma opera nuova cade sempre sotto il concetto di costruzione uando abbia andamento proprio, sede propria, caratteristiche roprie. La *sistemazione* di una strada invece suppone necesariamente la esistenza di una strada la quale sia difettosa, quindi disadatta o malagevole al transito, e allora con opporne modificazioni fatte lungo il percorso — come sarebbe a ire: allargamenti, raddrizzamenti di curve, livellazioni, ripari ostegni, scoli, rinsaldamenti e simili — la strada viene corretta accomodata al fine cui deve servire. In questo caso non è na strada nuova che si ricostruisce, ma è la strada antica he si modifica e che, anche dopo le modificazioni e gli assetamenti, rimane nel suo complesso la strada di prima con antico andamento e nella sede antica, anche se in alcun unto sia stato necessario di fare qualche lieve spostamento deviazione. Finalmente si ha la *manutenzione* quando una trada aperta al transito viene periodicamente ristorata di uel tanto onde si logora e si deteriora per l'uso e per le rdinarie vicende atmosferiche e meteoriche: la manutenzione atto di pura conservazione, che nulla crea di nuovo e eanche modifica la strada esistente. Questi tre concetti iversi, che rispondono a tre fatti diversi ben determinati e en assegnabili, non possono confondersi tra di loro, nè può uno di essi tanto estendersi da comprendere l'uno o l'altro ei rimanenti (1).

796. Se i Comuni hanno diritto di valersi di tutti i mezzi abiliti dalla legge per la costruzione e sistemazione delle

(1) IV Sezione, 10 marzo 1905 (*Legge*, 1905, 1012).

strade, essi debbono però, di regola, provvedere a questa spesa con le rendite ordinarie, e non possono ricorrere al fondo speciale se non quando sia dimostrato che con le rendite ordinarie non possono far fronte alle spese stesse (1). Solo in via di eccezione è imposto loro l'esperimento simultaneo dei vari elementi dei quali è costituito il fondo speciale richiesto dalla legge 30 agosto 1868 (v. sopra n. 770 e seg.), quando vogliano far richiesta allo Stato del sussidio di cui all'art. 9 della legge del 1868; anzi, essi debbono, prima di conseguirlo, provare di avere applicato il massimo delle singole tasse (Regolamento 11 settembre 1870, art. 29). Tale obbligo però non si estende alle tasse di pedaggio.

797. Quanto alla manutenzione delle strade, l'obbligo imposto ai Comuni dall'art. 145, n. 8, ha la sua norma e la sua sanzione negli art. 38, 39 e 40 della legge 20 marzo 1865, all. *A*, sui lavori pubblici (v. sopra n. 766 e segg.); e sono tuttora da osservarsi in proposito le savie prescrizioni della circolare del Ministero dei lavori pubblici del 15 ottobre 1880.

798. Qui si presenta la grave questione della responsabilità dei Comuni pei danni recati ai privati nella costruzione e sistemazione delle strade. Ci limitiamo ad avvertire che la giurisprudenza è oramai assodata nella massima che il Comune è tenuto a risarcire i proprietari frontisti dei danni che i loro edifici abbiano sofferto in conseguenza delle opere eseguite sul suolo stradale, e che la questione di diritto va risoluta coi criteri del *vitium loci*, *vitium ædis*, *vitium operis*, tenendo conto dell'un vizio con l'altro.

799. Per sostenere che il Comune non incontra, per queste opere, alcuna responsabilità si dice: che il suolo delle strade è proprietà del Comune, anzi le strade sono beni di uso pubblico, e non patrimoniali, e come tali inalienabili, ed il Comune usa di un suo diritto quando muta o modifica le condizioni delle vie; e chi usa di un suo diritto non è obbligato a risarcimento,

(1) Che s'intenda per rendite ordinarie, vedi sopra al commento dello articolo 164.

ntunque ferisca un interesse altrui; — che i proprietari iteggianti, se usano della via pubblica, ciò avviene *uti* :s e non *uti singuli;* — che una volta che i beni di uso blico per la loro destinazione sono dalla legge dichiarati ienabili ed imprescrittibili, non è concepibile una limitaie a carico dello Stato e del Comune per l'uso di questi i, e qualunque limitazione con servitù od altro nell'interesse singoli equivarrebbe ad una alienazione parziale inconcibile col principio dell'inalienabilità, per cui è impossibile cepire un diritto qualsiasi dei singoli sulla pubblica via ualunque titolo; — che come il privato può fare nel suo nto gli talenta nei limiti della legge, senza dovere risarcinto, quand'anche leda l'interesse del vicino se non viola suo diritto, così possono fare lo Stato, la Provincia, il mune, riguardo alle vie pubbliche; — che infine non posio ricevere applicazione gli art. 29 dello Statuto e 438 Codice ile, perchè non competendo ai proprietari fronteggianti un diritto sulla via pubblica *uti singuli*, e consumandosi pera tutta sulla proprietà comunale, non si verifica nessuna ropriazione a loro carico, e perciò fuori di proposito si è ocato anche l'art. 46 della legge sulle espropriazioni; nè fronte a ciò potrebbero valere ragioni di equità, perchè si tta di modificazione di via suggerita da pubblico interesse, erchè lieve sarebbe il sacrificio dei proprietari limitandosi spese di raccordo rese necessarie dalla manutenzione del ello stradale.

800. Ma le accennate ragioni non hanno giuridico fondanto. Le strade di pubblico uso furono dalla legge, per la destinazione, dichiarate inalienabili ed imprescrittibili; onchè non sta il principio che nessuna servitù possa essere posta sopra una strada di uso pubblico: si comprende come uolo pubblico non possa tollerare servitù contrarie alla destinazione, di prestarsi al godimento di tutti i cittadini *e civitatis;* ma non sono incompatibili colla destinazione le strade l'uso, sotto forma di servitù, di porte e finestre, le case fronteggianti e l'esercizio del diritto di stillicidio e protto, perchè appunto le strade si fanno più specialmente ove trovano le abitazioni; i cittadini costruiscono le abitazioni

ove vi sono le strade, ed i benefici derivanti dalle strade ai proprietari limitrofi costituiscono dei veri vantaggi integranti il loro diritto di proprietà. Tutti i giorni poi si accordano concessioni sulle strade di uso pubblico per passaggio di condotti, di fili telegrafici o telefonici, e per la conduzione della forza elettrica, e l'articolo 22 della legge sui lavori pubblici accenna alle consuetudini, convenzioni e diritti acquisiti sulle strade comunali nell'interno delle città e villaggi.

Così pure non si disconosce che lo Stato, le Provincie ed i Comuni hanno il diritto, nell'esecuzione di opere pubbliche nell'interesse generale, di modificare la condizione delle strade di loro proprietà, senza che i proprietari fronteggianti possano opporsi ed impedire tali modificazioni per quanto ad essi dannose; ma non si può ammettere che l'esercizio di questo diritto sia così esteso ed assoluto da non dover mai rispondere dei danni recati ai proprietari contigui. Nessuna disposizione di legge accorda alla pubblica autorità sui beni di uso pubblico così sconfinato potere; e se, per l'articolo 436 del Codice civile, la proprietà è il diritto di godere e disporre delle cose nella maniera più assoluta, l'esercizio di tale diritto però deve trovare un limite nel rispetto dovuto al diritto altrui; e non è vero che colui che opera sulla cosa propria sia liberato dal preoccuparsi di ciò che in conseguenza dell'opera sua avvenga sulla proprietà altrui: le patrie leggi contemplano varî casi di limitazione dell'*ius utendi atque abutendi* spettante al proprietario; e la regola della reciproca limitazione di diritto, in proprietà contigue, non cessa di aver vigore per la pubblica autorità; colla differenza che se il diritto del privato deve cedere di fronte al prevalente interesse pubblico, l'autorità non può a sua volta sottrarsi al dovere di risarcire i danni derivanti dall'opera pubblica al diritto di proprietà dei privati.

Non bisogna dimenticare che per l'art. 29 dello Statuto, e 438 del Codice civile, la proprietà è inviolabile, e nessuno può essere costretto a cederla, se non per causa di utilità pubblica e premesso il pagamento di una giusta indennità: e sarebbe davvero una manifesta ingiustizia che, mentre le accennate disposizioni e la legge speciale 25 giugno 1865 sulle espropriazioni a causa di pubblica utilità attribuiscono ai

.vati il diritto di essere indennizzati di qualunque diminu-
ne, sia pur minima, della loro proprietà per effetto di una
›ropriazione, non dovessero conseguire compenso i proprie-
'i fronteggianti una strada, per un danno anche gravissimo
:ato alla loro proprietà dalla pubblica autorità nell'esecu-
›ne di opere d'interesse generale eseguite sulla strada stessa,
l solo fatto che una vera e propria espropriazione non vi
stata.

Nessuna differenza giuridica, per le derivate conseguenze,
può essere fra la vera espropriazione a causa di opera
bblica, ed il deprezzamento cagionato da un'opera pubblica
r la quale non si è resa necessaria alcuna espropriazione,
ando i lavori investono in modo permanente anche le pri-
te proprietà contigue nella loro stabilità e destinazione, e i
oprietari risentono un danno per la perdita o diminuzione
l loro diritto di proprietà. Ciò trova conferma nella legge
› giugno 1865 surricordata, la quale, a complemento della
gge stessa, coll'art. 46 ha prescritto essere dovuta un'inden-
tà anche ai proprietari dei beni, i quali dall'esecuzione
ell'opera di pubblica utilità vengano gravati da servitù o
engano a soffrire un danno permanente derivante dalla per-
ita o diminuzione di un diritto, ed ha ritenuto che la sola
rivazione di un utile, al quale il proprietario non avesse
ritto, non può essere tenuta a calcolo nel determinare le
idennità (1).

801. Ma la pubblica Amministrazione, per quanto sia tenuta
risarcire il privato del danno derivatogli dalle opere stra-
ali, non può essere condannata a distruggere o modificare
opere di cui ha ordinato la costruzione. La pubblica Ammi-
istrazione non può essere tradotta innanzi ai Tribunali per
entirsi condannare a distruggere o modificare l'opera di cui
a ordinato la costruzione, sotto il pretesto che essa sia riu-
:ita di danno al privato, perchè della convenienza di mante-
ere l'opera in un modo piuttosto che in un altro non può
ssere giudice che la stessa autorità, alla quale è affidata la
itela del pubblico interesse al cui soddisfacimento l'opera

(1) V. in tal senso: Cass. di Torino, 18 gennaio 1901.

venne preordinata: ma per la legge dei limiti, cui ogni diritto va soggetto nel civile consorzio, cotesta libertà della pubblica Amministrazione nell'ordinare come meglio crede l'opera pubblica non può francarla dall'obbligo di risarcire il danno che da essa possa originarsi come effetto da causa; imperocchè colui che tal danno viene a risentire è anch'esso protetto dalla legge che mette capo al principio di universale giustizia, che nessuno è tenuto a far sacrifizio della cosa propria in vantaggio dell'universale senza esserne congruamente compensato (1).

802. Il diritto poi del proprietario, nel caso di innovazioni nella via pubblica, comprende solo il risarcimento del danno in quanto rimanga direttamente colpita la sua proprietà; ma non si estende alla semplice diminuzione dell'accesso, della luce e del prospetto.

Invero se, come fu dettto (n. 800), non è a seguire la scuola, la quale, argomentando da un dominio assoluto del Comune sulle strade e sulle piazze, e però esagerando il principio che l'Amministrazione comunale, disponendo del suolo pubblico, *utitur jure suo*, al proprietario fronteggiante nulla concede di più dell'uso del suolo pubblico, che a tutti è indistintamente concesso *jure civitatis*, e quindi non ammette possibile lesione di diritti del frontista, nè danno riparabile per innovazioni nelle strade e piazze pubbliche — d'altra parte non vuolsi seguire la opposta scuola, la quale, nei proprietari fronteggianti le strade e le piazze riconoscendo diritti quesiti di accesso, di luce e di prospetto, questi ritiene quasi induttivi di vere servitù reali nei rapporti col Comune, e quindi, per la privazione di qualsiasi vantaggio o utilità, per effetto di nuove opere eseguite dal Comune, consente al privato la più illimitata azione di danni. In senso opposto cotesta dottrina sconosce la natura ed i limiti dei diritti del frontista, e riesce in modo indiretto ad ostacolare l'azione dell'autorità amministrativa a conseguire il miglioramento della città nel pubblico interesse (2).

---

(1) Cass. Roma, Sez. unite, 10 gennaio 1902.
(2) App. Palermo, 26 aprile 1901.

803. Quanto ai consorzi per la costruzione delle strade comunali, oltre alle norme generali che li regolano e che vennero esposte lungamente più sopra, e alle norme speciali stabilite dagli art. 43 e seguenti della legge sui lavori pubblici, vi sono norme speciali, la maggior parte delle quali vennero formulate dal Ministero dei lavori pubblici in una circolare dell' 8 aprile 1874, e che possono riassumersi così:

1° il decidere se per la costruzione, adattamento e manutenzione di una strada ed opere relative sia da costituirsi un consorzio, spetta alla Giunta provinciale amministrativa, salvo ricorso al governo del Re; e tutte la controversie che possono nascere sono di esclusiva cognizione dell'autorità amministrativa;

2° i consorzi stradali essendo costituiti per fine di pubblica utilità, i Comuni che siano obbligati di farne parte non se ne possono sottrarre col dichiarare che rinunciano ai vantaggi del consorzio per evitarne gli oneri;

3° il silenzio della legge sul punto della proporzione in cui i Comuni che entrano a far parte di un consorzio devono essere rappresentati nell'assemblea dei delegati, non può essere interpretato nè come un precetto che il predetto numero debba essere assolutamente uguale, nè che debba essere di necessità proporzionale all'interesse di ciascuno nel consorzio stesso: il silenzio significa che può farsi nell'uno e nell'altro modo;

4° il Comune che promuove il consorzio e ne presenta il progetto, deve proporre, come prescrive l'art. 43 della legge sui lavori pubblici, le basi e le quote di concorso; e gli altri Comuni interessati hanno, giusta l'articolo susseguente, diritto di avere comunicazione di tali proposte e di deliberarvi sopra, accettandole o chiedendone la modificazione o il complemento;

5° nelle basi di un consorzio entrano manifestamente il modo e la proporzione in cui gli interessati devono essere rappresentati nell'amministrazione comune;

6° quando questi elementi non furono determinati dal decreto costitutivo del consorzio, la sola conclusione legittima che può trarsene si è che un tale atto deve essere completato;

7° le regole di giure comune per determinare la parte, che ciascun interessato ha diritto di avere nell'amministrazione

della cosa comune, non possono essere invocate in modo rigoroso nell'amministrazione dei consorzi stradali, ma spetta all'autorità amministrativa, che li rende obbligatorî, di statuire sui mezzi meglio atti a raggiungere il fine a cui questi consorzi sono destinati;

8° in conseguenza, vien meno il dubbio se spetti al prefetto, o alla Giunta provinciale di statuire in proposito, perchè, data la mancanza di taluni elementi nel decreto costitutivo del consorzio, questo debb'essere completato negli stessi modi, colle stesse forme e dalle stesse autorità cui compete la costituzione sua; e così, finalmente stabilito che il silenzio della legge su questo punto non può essere altrimenti interpretato che come volontà di lasciare all'apprezzamento dell'autorità, che stabilisce il consorzio, il determinare la proporzione dei delegati secondo i criteri risultanti dalle varie circostanze dei casi, viene anche meno la supposta applicabilità dell'art. 382 della legge stessa ed il richiamo delle leggi anteriori.

804. Tali sono le norme generali da osservare nella costituzione dei consorzi. Molte sono però le controversie cui la materia dà luogo; e le raccolte di giurisprudenza abbondano di decisioni, spesso contradditorie, dovute alla insufficienza ed incertezza della patria legislazione; e non sarebbe inopportuno il vedere se, prendendo lume dalle leggi straniere, e specialmente dalla legge francese del 22 marzo 1890, non si possa provvedere in modo normale ai consorzi di Comuni.

805. Resta ora a dire delle strade vicinali. Si è veduto più sopra (n. 769 e segg.) con quali disposizioni la legge del 20 marzo 1865 sui lavori pubblici regoli la materia; e non può disconoscersi che il legislatore ha sapientemente sancite le norme fondamentali. Non rimane quindi che da considerare le disposizioni della legge in ordine colle principali questioni alle quali possono dar luogo.

806. Sono vie vicinali, secondo il diritto romano, quelle che sono *in vicis*, cioè, nei villaggi, o che a questi conducono; taluni dicono che anche queste sono pubbliche: il che

ɾero, quando la strada non fu fatta per conferimento di vati; ma non già se sia rifatta a spese di privati, poichè tal caso è privata, essendone comune l'uso e l'utilità (1).

807. Per le nostre leggi è vicinale la strada che, non endo alcuno dei caratteri indicati dall'art. 16 della legge i lavori pubblici, è sistemata dai proprietari frontisti e destita ad uso pubblico; ed è massima assodata di giurisprunza che la presunzione di proprietà di essa sta piuttosto favore degli utenti che del Comune, il quale non può proıre la proprietà medesima a suo favore se non nei modi dinari stabiliti dal diritto comune. Ma il Comune, per gli t. 51 a 65 della legge 20 marzo 1865 sulle opere pubbliche, sulle strade vicinali un duplice ufficio: 1° diritto d'ingenza, per promuovere le deliberazioni degli utenti in ordine a formazione dei consorzi, alla manutenzione, ecc.; 2° diritto vigilanza, per la polizia delle strade stesse.

808. In particolare, per l'art. 51 della legge ora citata, il ımune può essere tenuto ad una determinata quota di conrso nelle spese di *riparazione* delle strade vicinali più ıportanti: in caso di divergenza o conflitto fra il Comune gli interessati, decide la Giunta provinciale amministrativa. a ogni concorso nella *costruzione* di queste strade non è, l Comune, che facoltativo (2).

809. La legge non prescrive che le strade vicinali siano ritte in un apposito elenco; ove però questo elenco sia tto, esso fa stato, e deve ritenersi come mezzo amminirativo di prova del carattere delle strade in esso comrese, salve le ragioni di diritto civile che gli interessati ɔssono far valere in sede ordinaria, giusta l'art. 51 della gge sui lavori pubblici. Quando poi una via già ritenuta icinale sia stata classificata fra le comunali ordinarie, previa ɔsservanza delle formalità prescritte dalla legge, tale iscri-

(1) Vedi il passo di ULPIANO, riferito a pag. 442, in nota. Vedasi ıre L. 3, princ. D. *De locis et itineribus publicis*, XLIII, 7.

(2) Cons. di Stato, 23 agosto 1902 (*Boll. op. pie*, 1903, 136).

zione produce la sua efficacia finchè non sia cancellata colle forme predette.

810. Le strade vicinali gravate di servitù pubblica sono inalienabili e imprescrittibili: ma non cessano per questo di essere nel dominio dei proprietari frontisti, pei quali costituiscono una comproprietà *sui generis*, il cui godimento è regolato dalla legge e dai regolamenti.

811. Sono quindi atti di pubblica amministrazione e non di gestione patrimoniale le deliberazioni dei Consigli comunali e dei consorzi legalmente costituiti, con le quali si provvede alla manutenzione e sistemazione delle strade vicinali; ed uguale carattere rivestono gli ordini emanati dal sindaco per la esecuzione di detti provvedimenti, contro i quali è ammesso bensì ricorso alla Giunta provinciale amministrativa, ma non si può insorgere per turbato possesso, nè per denunzia di nuova opera.

812. Tutto questo complesso di disposizioni legislative circa le strade aveva come sanzione un sistema di norme proibitive nel Regolamento di polizia stradale 10 marzo 1881, n. 124, integrato dal Regolamento 13 aprile 1890, n. 6843, sulla circolazione delle locomotive e dal Regolamento 28 luglio 1904, n. 416, per la circolazione delle automobili. Con R. D. 8 gennaio 1905, n. 24, venne approvato un altro testo di Regolamento di polizia stradale per garantire la libertà della circolazione e la sicurezza del transito sulle strade pubbliche: e con questo nuovo Regolamento vennero abrogati gli altri tre Regolamenti sopra citati.

B) *Difesa dell'abitato dei Comuni contro i fiumi e torrenti — Consorzi.*

813. L'art. 175, n. 7, della legge comunale e l'art. 99 della legge 20 marzo 1865 sui lavori pubblici. — 814. Leggi successive al riguardo: testo unico 25 luglio 1904 sulle opere idrauliche. — 815. Spese per le opere idrauliche in difesa dell abitato dei Comuni. — 816. Formazione dei consorzi. — 817. Contributo. — 818. Concorso dei comuni pei loro beni. — 819. Iniziativa per la formazione dei Consorzi. — 820. Loro costituzione. — 821. Loro durata e modificazione. — 822. Loro bilanci. — 823. Criterio pel riparto dei contributi fra i consorziati.

813. Sono inoltre, per l'art. 175, n. 8, della legge comunale, spese obbligatorie pei Comuni quelle che occorrono

per la difesa dell'abitato contro i fiumi ed i torrenti ». Questa isposizione, nel testo del 1865 e in quello del 1889, era relaiva al testo dell'antico art. 99 della legge 20 marzo 1865 sui avori pubblici, del seguente tenore:

« Le opere che unicamente provvedono alla difesa dell'abiato di città, villaggi e borgate contro un fiume o torrente, ono a carico del Comune col concorso dei frontisti in ragione lel rispettivo interesse, a modo di consorzio.

« Allorquando però si dovessero costruire ripari od argini li una spesa sproporzionata alle forze del Comune e dei articolari interessati, oltre al concorso a cui potrà essere hiamata la Provincia, sarà dal Governo accordato un susidio sui fondi annualmente stanziati nel bilancio dei lavori ubblici ».

814. Ma a questo articolo e a diversi altri successivi della egge stessa relativi alle acque di pubblica amministrazione ennero sostituite altre disposizioni dalla legge 30 marzo 1893, . 173: ed in seguito le disposizioni concernenti le opere drauliche furono modificate dalla legge 7 luglio 1902, n. 304; le disposizioni di queste due leggi, insieme a quelle della egge organica del 20 marzo 1865, furono ridotte a testo unico pprovato con R. D. 25 luglio 1904, n. 523, al quale in questa nateria occorre riferirsi.

Questa legge, premessa la classificazione delle opere intorno lle acque pubbliche in cinque categorie (art. 3), e dichiarato n che misura contribuiscono i Comuni, se interessati, alle pere idrauliche di 2ª e 3ª categoria (art. 5 a 8), all'art. 9 stabilisce che gli interessati riuniti in consorzio provvedono alla costruzione ed alla manutenzione delle opere che non possono essere comprese nella categoria 2ª e 3ª concernenti la sistemazione dell'alveo o il contenimento delle acque dei fiumi torrenti e dei grandi colatori ed altri importanti corsi di cqua. Provincie e Comuni debbono concorrere negli oneri lei consorzi per la costruzione di nuove opere straordinarie he importino una spesa superiore alle forze del consorzio, e il oro contributo è, per le une e per gli altri, di un sesto. — Lo tato può concorrere nella costruzione di queste opere quando ia dimostrato che, pur compresi i contributi dei Comuni e

delle Provincie, il consorzio sia ancora impotente a sopperire alla spesa: — in questo caso la misura del concorso governativo non può superare il quarto della spesa.

815. Le opere, che provvedono specialmente alla difesa dell'abitato di città, di villaggi o borgate contro un corso di acqua, sono classificate nella 5ª categoria e vanno a carico del Comune col concorso dei proprietari e possessori interessati, i quali sono riuniti a modo di consorzio, sotto l'amministrazione del Comune, e contribuiscono in proporzione del relativo interesse (art. 10). Per la esecuzione tanto delle opere suaccennate, quanto di quelle necessarie a difendere gli abitati di città, villaggi e borgate contro le frane, lo Stato, indipendentemente dal concorso della Provincia, può accordare un sussidio in misura non maggiore di un terzo della spesa, quando questa sia sproporzionata alle forze del Comune e dei proprietari e possessori interessati (art. 11). Le spese per opere idrauliche poste in parte, dagli art. 9 e 10 surriferiti, a carico dei Comuni, possono essere rese obbligatorie con decreto del ministro dei lavori pubblici quando si tratti di prevenire o di riparare danni gravi ed estesi (art. 14, capov. 3°).

816. Sono inoltre da avere presenti le disposizioni speciali della legge, testo unico, 25 luglio 1904, in ordine ai consorzi costituiti o da costituirsi per le opere idrauliche. A formare tali consorzi concorrono in proporzione del rispettivo vantaggio i proprietari e i possessori (siano essi corpi morali o privati) di tutti i beni immobili, di qualunque specie, anche se esenti da imposta fondiaria, i quali risentono utile diretto o indiretto, presente o futuro: i beni predetti vengono classificati per ordine ed in ragione dell'interesse che possono avere nell'eseguimento dei lavori e nella loro conservazione: i beni patrimoniali dello Stato, delle Provincie e dei Comuni sono pure compresi nel consorzio e concorrono a sopportare il contingente spettante ai beni privati (art. 18, capov. 1-3).

817. Il contributo a carico diretto delle Provincie viene ripartito fra esse in proporzione dell'interesse generale di ciascuna: il contributo a carico dei Comuni viene pure ripartito

ı loro in proporzione dell'interesse generale di ciascuno :t. 18, capov. 4°).

818. Il Comune (come lo Stato e le Provincie) partecipa al ›nsorzio come proprietario di beni soggetti a danno, ed indi- ›ndentemente dalla quota di concorso cui sia obbligato nel- .nteresse generale (art. 19); esso può essere chiamato a far ırte di un consorzio per argini e ripari sui fiumi e torrenti, uando tali opere giovino alla difesa del suo abitato, quando i tratti di disalveamenti e finalmente quando i lavori possano oadiuvare alla conservazione del valore imponibile del rispet- .vo territorio (art. 20).

819. Ove non esista consorzio per la costruzione e conser- azione dei ripari ed argini, ne può, a cura degli interessati, ssere promossa la costituzione, presentando al sindaco, ove i tratti di opera di un interesse concernente il solo territorio omunale, ed al prefetto in ogni altro caso, gli elementi suffi- ienti per riconoscere la necessità delle opere, la loro natura la spesa preventiva, non meno che l'elenco dei proprietari quali possono essere chiamati a concorso. Il sindaco, o rispet- ;vamente il prefetto, fa pubblicare la domanda nel Comune nei Comuni in cui sono posti i beni che si vorrebbero oggetti a concorso, e decreta la convocazione di tutti gli ıteressati dopo un congruo termine, non minore di quindici iorni, dalla pubblicazione anzi accennata. In seguito al voto spresso dagli interessati comparsi, il Consiglio comunale, rispettivamente il Consiglio provinciale, delibera sulla costi- ızione del proposto consorzio, statuendo sulle quistioni e issidenze che fossero insorte: questa deliberazione, per dive- ire esecutiva, deve essere omologata dal prefetto (art. 21). Nel aso di opposizione da parte degli interessati o di negata omo- ›gazione, è aperto l'adito al ricorso, se trattasi di consorzio i interesse comunale, alla Giunta provinciale, e se trattasi i altro consorzio, al Ministero, il quale decide, sentito il 'onsiglio di Stato (art. 22).

820. Ordinato e reso obbligatorio il consorzio, l'assemblea enerale degli interessati procede alla nomina di una Depu-

tazione o Consiglio di amministrazione ed alla formazione di uno speciale statuto o regolamento, e delibera sul modo di eseguire l'opera e sui relativi progetti tecnici (art. 24). L'assemblea può demandare le sue attribuzioni ad un Consiglio di delegati eletto a maggioranza relativa di voti (art. 25). Gli statuti e regolamenti dei consorzi sono approvati, omologati e fatti soggetti di ricorso secondo le norme sancite dai surriferiti art. 21 e 22 per la costituzione dei consorzi stessi (art. 28).

821. Un consorzio istituito per l'eseguimento di un'opera s'intende continuativo per la sua perpetua conservazione, salvo che la sopravvenienza di qualche variazione nel corso del fiume, torrente o canale consenta di abbandonare la detta opera, od una variazione di circostanze obblighi ad ampliare, restringere o comunque modificare il consorzio stesso: la cessazione o le modificazioni essenziali del consorzio debbono essere deliberate ed approvate nei modi stabiliti per la costituzione di un nuovo consorzio (art. 26, capov. 1° e 2°).

822. I bilanci dei consorzi sono deliberati dalle assemblee generali o dal Consiglio dei delegati nel caso previsto dal surriferito art. 25 (vedi n. 820); coll'approvazione del prefetto o della Deputazione provinciale, e non della Giunta amministrativa, quando lo Stato e la Provincia concorrano nelle spese: le altre deliberazioni delle assemblee generali e del Consiglio di amministrazione sono soggette alle prescrizioni di legge sulle deliberazioni dei Consigli e delle Giunte comunali, in quanto dagli speciali statuti e regolamenti non si provveda altrimenti (art. 29).

823. La misura dell'imposta prediale per ciascun fondo serve di base al reparto dei contributi nei consorzi, salve le consuetudini e convenzioni speciali e salvi gli effetti della diversa tangente, come all'ultimo capoverso del riferito articolo 18 (vedi n. 817). L'esazione delle quote di contributo si fa colle forme e coi privilegi dell'imposta fondiaria (art. 30, capov. 1° e 3°).

C) *Altre opere pubbliche.*

824. Altri oneri dei Comuni per opere pubbliche: ferrovie. — 825. Opere per la bonifica dei terreni. — 826. Consorzi di irrigazione e di derivazione. — 827. Spese legalmente deliberate. — 828. Spese per opere pubbliche obbligatorie per consuetudine.

824. Finalmente, dispone il n. 8 dell'art. 175 delle legge comunale, sono obbligatorie pei Comuni le spese « per le altre opere pubbliche, in conformità delle leggi, delle convenzioni e delle consuetudini ». E cominciando dalle opere pubbliche, il cui obbligo ha fondamento nelle leggi, abbiamo anzitutto le ferrovie, giusta le leggi 29 luglio 1879, n. 5002, e 5 luglio 1882, n. 875, il contributo alle quali fu pei bilanci di molti Comuni e Provincie causa non ultima di rovina. La legge 27 aprile 1885, n. 3040, sulle convenzioni ferroviarie temperò alquanto gli effetti delle due leggi predette, alle quali nuovi temperamenti vennero recati dalla legge 20 luglio 1892, n. 185. Non riferiremo il testo di queste diverse disposizioni legislative, le quali, non concernendo che un certo numero di Comuni, non hanno per gli altri alcun interesse; ma è certo che esse mentre da un lato non diedero i risultati sperati, dall'altro ebbero effetti di cui dureranno lungamente le traccie nei bilanci locali.

825. Altre spese derivano ai Comuni sotto questo titolo per la bonifica di terreni paludosi, e provvedono a questa materia le leggi 25 giugno 1882, n. 869, 4 luglio 1880 (col relativo Regolamento 7 settembre 1887, n. 4962, e le istruzioni 29 ottobre 1892) e finalmente la legge (testo unico) 22 marzo 1900, n. 196, e relativo Regolamento 21 ottobre 1900.

826. Pei consorzi d'irrigazione provvedono le leggi (testo unico) 28 febbraio 1886, n. 2732, 7 aprile 1892, n. 119, il Regolamento 28 febbraio 1886, n. 3733, e il regio decreto 30 gennaio 1890, n. 6048. I Comuni, come le Provincie, possono essere obbligati a far parte dei consorzi e a sottostare quindi ad un contributo.

Pei consorzi di derivazione provvedono invece la legge febbraio 1888, n. 5192, e il Regolam. 24 giugno 1888, n. 5497.

827. Altre opere pubbliche possono costituire un obbligo di spesa pei Comuni, ove vi siano vincolati con deliberazioni regolarmente prese ed approvate; nel qual caso vi ha una convenzione, al cui adempimento i Comuni possono essere costretti nei modi di legge.

828. Quale sia il concorso del Comune a spese per opere pubbliche rese obbligatorie da consuetudine, non è agevole determinare: la giurisprudenza non offre esempi da invocare. Certo, per far nascere un simile vincolo da una consuetudine, è necessario che questo sia bene accertato e bene evidente: chè un obbligo vincolativo pel bilancio del Comune, non nascente da legge o da deliberazioni, difficilmente si presume. Uno schiarimeto utile di questa disposizione si trova al n. 10 del presente articolo.

§ 10. — Costruzione e mantenimento di porti, fari ed altre opere marittime.

829-830. L'art. 175, n. 9, e le leggi speciali sui porti e fari. — 831. Legge 2 aprile 1885. — 832-833. Spese a carico dei Comuni pei porti, le calate, banchine, ecc. — 834. Classificazione dei porti. — 835. Stanziamenti di ufficio sui bilanci comunali.

829. Sono obbligatorie le spese « per la costruzione e il mantenimento dei porti, fari ed altre opere marittime, in conformità delle leggi »; così il n. 9 dell'art. 175. Col rinvio alle leggi speciali che governano la materia, l'art. 175 rende necessario accennare alle leggi stesse nella parte che si riferisce agli oneri del Comune.

830. Abbiamo anzitutto la legge 20 marzo 1865, sui lavori pubblici, la quale al capo 1° (Classificazione delle opere marittime) e 2° (spese per i porti) del titolo IV (art. 182-200) contiene le disposizioni generali al riguardo, che vennero modificate con leggi successive, che sono:

1° la legge 16 luglio 1884, n. 2318, concernenti i porti e designazione delle opere marittime: questa, all'articolo 33, dava facoltà al Governo del Re di coordinare e raccogliere in unico testo le disposizioni della legge stessa con quelle del titolo IV della legge 20 marzo 1865 che, non essendo state

dificate o non trovandosi in opposizione con la nuova legge, ıtinuassero ad avere vigore;

2° il testo unico di legge, approvato con R. D. 2 aprile ;5, n. 3095, concernente i porti e designazione delle opere rittime, che costituisce ora la legislazione vigente sulla ssificazione dei porti e opere relative;

3° la legge 14 luglio 1889, n. 6280, che autorizzò magri spese per l'esecuzione di opere marittime e lacuali;

4° e finalmente la legge 6 agosto 1893, n. 468, che stabilì une norme speciali per l'esecuzione delle opere predette.

831. La legge (testo unico) 2 aprile 1885 determina gli blighi dei Comuni (art. 6 e segg.) per la costruzione e per manutenzione dei porti, fari marittimi e lacuali; le leggi luglio 1889 e 6 agosto 1893 stabiliscono la misura delle ese dello Stato, delle Provincie e dei Comuni e le norme eciali per l'esecuzione delle opere predette. A tutte queste ;gi perciò bisogna far capo per conoscere l'estensione e le ndizioni del contributo dei Comuni. Qui ci limiteremo ad un eve cenno.

832. Sono a carico esclusivo dello Stato le spese per i ırti e le spiaggie di prima categoria (legge 2 aprile 1885, t. 1). Quanto ai porti di seconda categoria, le Provincie e i ›muni debbono concorrere con lo Stato, nella misura deterinata dalla legge stessa, alle spese relative. I porti di seconda tegoria sono suddivisi in porti di prima, seconda e terza ısse (art. 7, 8); la maggiore o minore proporzione dell'onere :n ragione del vantaggio che si presume ne abbia il Comune :t. 9, 13). I lavori li fa lo Stato (art. 13). Sono a carico clusivo dei Comuni quelle opere che, sebbene attinenti ai ırti, hanno per iscopo il comodo o l'abbellimento dell'abito (art. 16). I Comuni marittimi, di accordo con la Camera commercio, possono chiedere al Governo che sia imposta ıa tassa supplementare a quella di ancoraggio sulle navi ıe approdano al rispettivo porto per destinarne il prodotto l opere straordinarie di compimento, secondo i progetti appro ati dal Ministero; tale tassa non può eccedere 50 centesimi er tonnellata di registro. Con le stesse norme e per gli stess·

effetti può essere consentito ai Comuni lacuali la imposizione sulle barche che servono al traffico di una tassa non eccedente centesimi 25 per ogni tonnellata di stazza (art. 17).

833. Sono obbligatorie per i Comuni e per le associazioni di Comuni che abbiano interesse al miglioramento ed alla conservazione dei porti di quarta classe, le spese pei porti stessi, le calate, le banchine, e simili, enunciate agli art. 19 e seguenti della legge predetta: e l'art. 23 determina i mezzi per far fronte a tali spese; le norme da seguire sono tracciate dagli art. 24 e seguenti.

Quanto ai fari, fanali e segnalamenti, le spese occorrenti per l'erezione, l'illuminazione e la manutenzione loro sono a carico dello Stato, delle Provincie e dei Comuni nella misura stessa che è stabilita pel relativo porto (art. 34).

834. Resta ora a dire della classificazione dei porti nelle varie classi predisposte dalla legge, la quale classificazione (come si è veduto) costituisce la base precipua per la determinazione delle spese. Oltre le disposizioni della legge, devono pure consultarsi le circolari 25 aprile 1886, n. 303 e 10 settembre 1886, n. 7462, ed i RR. DD. 30 luglio e 11 ottobre 1888.

Gli elenchi di classificazione dei porti e delle opere portuali si approvano con decreti reali, sentito il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici, del Consiglio del commercio e del Consiglio di Stato (art. 3 e 10, legge 2 aprile 1885). Questi decreti reali hanno carattere di provvedimento definitivo, contro il quale può ricorrersi direttamente alla Sezione IV del Consiglio di Stato (1).

835. Se il Comune non adempie l'obbligo di pagare le spese provvede la Giunta provinciale con la iscrizione d'ufficio. Questa è regola comune a tutte le spese obbligatorie. Ma una singolarità è da notarsi in ordine alle spese pei porti, alla manutenzione dei quali sieno interessati Comuni posti in Provincie diverse: in questo caso il prefetto della Provincia in cui si trova il porto può ricorrere al Re, a termini dello

(1) Cons. di Stato. Sezione IV, 17 novembre 1892.

ticolo 199 della legge comunale e provinciale, anche contro deliberazioni della Giunta provinciale amministrativa di ıa Provincia diversa (1).

§ 11. — Mantenimento e ristauro degli edifizi, acquedotti comunali, vie interne, piazze pubbliche.

ɔ. Manutenzione degli edifici comunali. — 837. Acquedotti comunali. — 838. Vie interne e piazze. — 839. Per le vie interne l'obbligo si limita alle spese di pura conservazione. — 840. Quando cessa l'obbligo dei Comuni. — 841. Obblighi stabiliti da leggi. — 842. Regolamenti e consuetudini.

836. Sono obbligatorie, pel n. 10 dell'art. 175, le spese « pel antenimento e restauro degli edifizi ed acquedotti comunali, ·lle vie interne e delle piazze pubbliche, là dove le leggi, i golamenti e le consuetudini non provvedano diversamente ».

Nel n. 6 dell'art. 175 si rendono obbligatorie le spese « per conservazione del patrimonio comunale »: nel presente aragrafo si parla invece dei beni comunali di uso pubblico, nunciati per via di esemplificazione, piuttosto che con una ɔrmola generale e comprensiva. Non vi ha dubbio però che ia obbligatoria la manutenzione ed il restauro di tutti indi-tintamente i beni comunali di uso pubblico, quantunque non ndicati in questo articolo.

L'art. 175 parla in questo paragrafo degli edifizi comu-ıali. Questi però non sono sempre, per la loro natura, beni li uso pubblico; ma, come venne osservato all'art. 159, pos-ɔono essere beni patrimoniali aventi una destinazione di pub-ɔlico uso, e non sono da confondersi con gli edifizi che costi-ıuiscono il demanio comunale, come il palazzo del Comune, ;li edifizi costrutti ad uso delle scuole e simili. Checchè ɔerò sia della loro natura, egli è certo che l'obbligo del Comune si estende alla manutenzione e restauro di tutti indi-ɜtintamente gli edifizi, e può quindi, in caso d'inadempimento, ɔrovvedere d'ufficio l'autorità tutoria.

837. Il n. 10 parla anche degli acquedotti comunali: e in esso la giurisprudenza (conformemente all'intenzione della legge) comprese in largo senso anche le fontane pubbliche

(1) Cons. di Stato, Sezione IV, decreto 21 gennaio 1891.

che sono nel Comune; nè limitò l'obbligo della conservazione alle sole riparazioni dell'acquedotto come costruzione, ma lo estese alla conservazione della salubrità delle acque, ed a tutte le altre che si rendessero necessarie, acciò l'acquedotto possa servire agli usi domestici dei cittadini, o agli usi di polizia urbana, o d'irrigazione a cui esso è destinato.

La legge sulla sanità pubblica del 22 dicembre 1888 ha ampliato anzi quest'obbligo, prescrivendo nell'art. 41 che possa rendersi obbligatoria per un Comune, che ne sia sfornito, la provvista di acque potabili. La legislazione relativa alla Cassa depositi e prestiti (e segnatamente la legge 8 febbraio 1900, n. 50, art. 3) facilita, a questo scopo, la concessione di prestiti ai Comuni con interessi di favore ed altre agevolazioni. Non aggiungiamo altri ragguagli per non uscire dai limiti del n. 10 dell'articolo 175.

838. Questo articolo parla anche delle vie interne e piazze pubbliche. Con questa locuzione va rettamente inteso tutto quanto il suolo che nell'interno del Comune è adibito all'uso pubblico; e sono applicabili le osservazioni fatte nel commento al n. 8. Deve osservarsi però che tra i beni destinati ad uso pubblico sono anche i portici, sebbene siano di proprietà privata. L'obbligo della manutenzione di essi cade sul proprietario, il quale deve ottemperare anche alle disposizioni del Regolamento di polizia urbana, e tenerli sgombri ed adatti al pubblico transito.

839. Trattandosi di strade interne dell'abitato, sono obbligatorie pel Comune soltanto le spese di mantenimento e di restauro (spese di pura conservazione), non già quelle occorrenti per la modificazione o sistemazione della rete stradale, quand'anche ritenuta necessaria per provvedere all'aumento del traffico e della popolazione. Ed il silenzio della legge sulla sistemazione non è qui senza ragione, dappoichè la sistemazione delle vie interne, a parte il fatto che per condizione di luoghi, per edifici da rispettare o per altre circostanze speciali, non sempre sarebbe possibile, potrebbe bene spesso riuscire notevolmente costosa. Epperò, se per le strade esterne contemplate al n. 8 dell'art. 175, le quali attengono al sistema

generale delle comunicazioni necessarie alla vita e allo sviluppo dei traffici, e tali per conseguenza da dover essere non pure assicurate, ma rese facili e comode, il legislatore aveva ragioni sufficienti per renderne obbligatoria anche la sistemazione, nessun riguardo avuto alla spesa, altrettanto non può dirsi per le vie interne, le quali interessano soltanto la vita cittadina. Per queste vie la legge non ha imposto altro che il mantenimento e il restauro, che sono atti di pura conservazione, lasciando liberi i Comuni di modificarle, di sistemarle, variarle o anche di aprirne di nuove se, come e quando lo credano conveniente o decoroso e ne abbiano la potestà e non difettino di mezzi (1).

840. L'obbligo del Comune in ordine al mantenimento e al restauro delle vie interne e piazze pubbliche trova un limite « là ove le leggi, i regolamenti e le consuetudini provvedono diversamente ». Qual è il significato e l'estensione di siffatta limitazione? Essa importa questo: che se, per leggi antiche o nuove, o per antichi regolamenti o consuetudini, sia imposto ai privati l'obbligo di eseguire lavori o spese per la costruzione e restauro della via pubblica e dei relativi accessori — come selciati, marciapiedi, canali di spurgo, parapetti, paracarri, ecc. — quest'obbligo conserva sempre la sua efficacia (2).

841. A dare un esempio di obblighi stabiliti da leggi, citeremo le Istruzioni piemontesi, del 1° aprile 1838, per l'amministrazione dei Comuni, nelle quali era prescritto come alle

---

(1) IV Sezione, 10 marzo 1905 (*Legge*, 1905, I, 1012).

(2) Secondo il diritto romano (che fu in questa parte, per molte Provincie, il diritto comune), ogni proprietario o possessore era tenuto a costrurre e a riparare la via davanti alla sua casa, a ripulirla e tenerla sgombra, espurgare i canali scoperti: e gli inquilini dovevano farlo in luogo del proprietario, se questi nol faceva, salvo a imputarne la spesa in deduzione del fitto; e ciò perchè era la casa stessa soggetta alla servitù: « *vias autem publicas unumquemque juxta domum suam reficere oportet, et canales et subdiales repurgare, et reficere ita ut vehiculum recte ibi iter facere possit. Qui in conducto habitant, si dominus non reficit, ipsi reficiunto; et quod impenderint, a mercede deducunto* » L. 1, D. *De via publica et si quid in ea factum esse dicatur*, XLIII, I). Si intende che queste disposizioni del diritto romano sono tuttavia in vigore in quei Comuni nei quali per costante consuetudine siano state osservate.

strade si dovesse provvedere o con denaro della cassa amministrativa, quando si avessero fondi di sopravanzo, o col mezzo delle comandate (art. 406), locchè importava distribuzione della spesa, che l'autorità comunale faceva tra i singoli cittadini. Questa disposizione è fatta salva dall'art. 175, nè è quindi abrogata; e perciò quando ai Consigli comunali piaccia di includere tali obblighi dei privati nei regolamenti di polizia urbana (nelle Provincie in cui furono emanate le Istruzioni del 1838), essi sono pienamente liberi di farlo, senza incorrere taccia di incostituzionalità (1).

842. Egualmente si argomenta pei regolamenti e per le consuetudini. Nei Comuni, in cui non esistono regolamenti o consuetudini che pongano a carico dei proprietari frontisti l'obbligo del mantenimento o restauro delle vie e piazze pubbliche, egli è certo che oggi il Comune non potrebbe imporre questo obbligo per la prima volta nel suo Regolamento. L'articolo 62 del Regolamento comunale 19 settembre 1899 dà, al n. 5, facoltà al Comune di determinare gli obblighi dei privati in ordine alla sistemazione e conservazione dei canali di spurgo e degli scoli, dei selciati, fossi, e stillicidi sui luoghi pubblici, fissando la competenza passiva di tali spese. E il successivo art. 64 dà, al n. 9, facoltà al Comune di dettare nel regolamento le norme concernenti la formazione, la conservazione e il restauro dei marciapiedi, dei lastricati, dei portici e dei selciati, nelle vie e piazze. Ma questa facoltà non arriva al punto che il Comune possa spogliarsi dell'obbligo, impostogli dalla legge, della manutenzione di simili oggetti: essa comprende solo la facoltà di dettare disposizioni proibitive, imporre servitù di pubblica utilità, comminare pene per le contravvenzioni. La facoltà di addossare l'obbligo del mantenimento e restauro del suolo pubblico ai proprietari frontisti si può aver solo nei luoghi in cui imperavano antichi regolamenti o consuetudini che imponevano loro tale carico. Ed in questi luoghi può anche il Comune conservare nel suo regolamento le norme stabilite dall'antico regolamento o dalla consuetudine (2).

(1) Cass. Torino, 30 dicembre 1891 (*Legge*, 1891, II, pag. 665).

(2) Vedi il parere del Consiglio di Stato, 22 agosto 1868 (*Mon. amm.*, 1869, 22) e quello del 4 ottobre 1879 (*Legge*, 1880, II, 9), 29 dicembre 1880

§ 12. — **Spese per cimiteri.**

43. Disposizioni legislative sui cimiteri: rinvio. — 844. La legge sanitaria e il regolamento di perizia mortuaria. — 845. Obbligo dei Comuni di avere almeno un cimitero. — 846. Spese pel cimitero: cosa comprendono. — 847-848. Nazionalità e culto: cimiteri speciali. — 849. Se possano imporsi ad altri le spese. — 850. Altre spese pei cimiteri. — 851. Danni derivanti dalla costruzione dei cimiteri.

843. Le disposizioni principali delle nostre leggi e dei elativi regolamenti in ordine ai cimiteri sono state riferite commentate più sopra nel commento del n. 8 dell'art. 126. ui basteranno quindi poche osservazioni circa la dichiaraione della legge che pone le spese pei cimiteri fra quelle bbligatorie.

844. La determinazione dell'obbligo di questa spesa, geneicamente imposto dall'art. 175, n. 10, si trova negli artioli 56 e seguenti della legge per la tutela dell'igiene e della anità pubblica del 22 dicembre 1888, n. 5849, e nel Regolanento di polizia mortuaria approvato con Regio Decreto 5 luglio 1892, n. 448.

845. Già si è sopra ricordato come, per l'art. 56 della legge anitaria, ogni Comune debba avere almeno un cimitero a istema d'inumazione, impiantato secondo le norme stabilite lal Regolamento di polizia mortuaria; e come per l'art. 59 i Comuni debbano sempre concedere l'area necessaria nei cimiteri per la costruzione dei crematoi.

846. La spesa pei cimiteri importa tutto ciò che è necessario per il servizio, la custodia, la manutenzione e polizia dei medesimi e per tutte le operazioni prescritte dal Regolamento di polizia mortuaria: e così pei depositi di osservazione, per la camera mortuaria, per la sala per le autopsie, per l'ossario, ecc.

Tali spese sono obbligatorie pei Comuni, senza riguardo alcuno alla loro condizione finanziaria; però la giurisprudenza ende a temperare il rigore della legge.

Ivi, 1881, I, 286), 18 febbraio 1881 (*Ivi*, 1881, II, 283) — e le decisioni della orte di cass. di Torino, 7 febbraio 1888 (*Ivi*, 1888, I, 623); Cass. Firenze, 1 novembre 1880 (*Ivi*, 1881, I, 337).

Siccome questa spesa è generalmente assai grave, l'art. 56 della legge sanitaria ammette anche il sistema dei cimiteri consorziali fra parecchi Comuni.

847. La spesa pel cimitero non ha riguardo a distinzione di nazionalità o di culto; non è perciò prescritto che ogni culto tollerato debba avere un separato cimitero; ma le comunioni religiose hanno diritto nel cimitero ad un luogo a parte, la cui manutenzione è sempre soggetta alle regole generali d'igiene prescritte dai regolamenti dello Stato.

848. Se però una comunione religiosa riconosciuta voglia avere un cimitero particolare, deve provvedere essa a tutte sue spese, salva sempre l'osservanza delle regole di polizia e d'igiene prescritte dalla legge e dal regolamento, e salva la vigilanza dell'autorità governativa e municipale.

849. L'obbligo di questa spesa pei Comuni essendo assoluto, non potrebbe avere valore alcuno la pretesa che essa debba essere sopportata da altri, come, ad esempio, dai privati che abbiano una cappella gentilizia, o da congregazioni religiose che abbiano un recinto separato per il seppellimento dei morti ad esse appartenenti. Anche in tali casi spetta al Comune di anticipare la spesa, salvo a far valere le sue ragioni al rimborso contro chi crede sia obbligato: neppure questo principio è soggetto a controversia.

850. Tutte le altre questioni relative al servizio mortuario ed alle relative spese, come a dire quelle per il trasporto dei cadaveri, per le cremazioni, per il trasporto dei morti negli ospedali, per la sepoltura dei condannati, per quelle delle persone trovate morte sulla pubblica via, non sono questioni attinenti all'art. 175, e perciò quanto ad esse rimandiamo ai commenti della legge sanitaria su questo riguardo (1).

851. Non dobbiamo però tacere di una questione che si collega, come diretta conseguenza, all'obbligo, fatto dalla legge

(1) Vedi specialmente: CERESETO, *La legislazione sanitaria in Italia*. Commento e legislazione. Torino, Unione tip. editrice, due vol., 1902-1904.

ai Comuni, della costruzione del cimitero. In seguito alla costruzione di questo in un determinato sito, subiscono un deprezzamento i fondi tutti, e specialmente gli edifici costruiti in prossimità del medesimo: si domanda se il Comune abbia obbligo di pagare un' indennità ai privati proprietari per questo deprezzamento. La risposta non può essere che negativa: non trattasi di un fatto colposo, di un danno diretto: nè sono perciò applicabili i principî del Codice civile, nè quelli della legge sulle espropriazioni. Il Comune usa di un suo diritto: anzi, adempie un obbligo di legge: non è perciò dovuta un'indennità.

§ 13. — Spesa per l'istruzione elementare.

852. Leggi diverse sulle spese per l'istruzione elementare. — 853. Obblighi del Comune. — 854. Numero delle scuole. — 855. Scuole inferiori e superiori. — 856. Scuole serali e festive. — 857. Nomina e licenziamento dei maestri: rinvio. — 858. Concorso dello Stato e delle Provincie nelle spese per le scuole primarie: scuole private. — 859. Scuole facoltative. — 860. Estensione dell'obbligo delle spese.

852. Pel n. 12 dell'art. 175 della legge sono obbligatorie le spese «per l'istruzione elementare dei due sessi». Di quest'obbligo dei Comuni, particolarmente per quanto riguarda il personale insegnante, già ci siamo occupati più sopra nel commento al n. 2 dell'art. 126. Qui ci limitiamo ad osservare che le disposizioni sull'istruzione elementare sono uniformi in tutto il Regno, essendo stato dall'art. 12 della legge 15 luglio 1877, n. 3691, esteso a tutto il Regno il titolo V della legge 13 novembre 1859, n. 3725 (legge Casati), il quale titolo tratta appunto della istruzione elementare. La legge 13 novembre 1859 è stata completata e svolta da molte altre leggi successive: e cioè dalla legge 15 luglio 1877 succitata sull'istruzione obbligatoria; 7 luglio 1878, n. 4442, sull'insegnamento della ginnastica; 9 luglio 1876, n. 3250 e 1° marzo 1885, n. 2986, raccolte in testo unico col Regio Decreto 19 aprile 1885, n. 3099; 11 aprile 1886, n. 9798, concernente gli stipendi dei maestri; 26 marzo 1893, n. 159, pel pagamento degli stipendi ai maestri; 19 febbraio 1903, n. 45, per la nomina degli insegnanti delle scuole elementari comunali ridotta, insieme alle disposizioni del capo II, tit. V, della legge 13 novembre

1859 e a quelle delle leggi posteriori, a testo unico approvato con Regio Decreto 21 ottobre 1903, n. 431; ed infine dalla legge 8 luglio 1904, n. 407, concernente provvedimenti per la scuola e pei maestri elementari.

Quanto alle pensioni, il Monte-pensioni dei maestri elementari istituito, con la legge 16 dicembre 1878, n. 4646, presso la Cassa depositi e prestiti e da questa amministrato, venne riordinato con leggi successive ridotte a testo unico con Regio Decreto 2 luglio 1903, n. 430, per la cui esecuzione fu emanato il Regolamento 23 giugno 1904, n. 685.

853. Svolgere le disposizioni di queste leggi sarebbe cosa troppo lunga ed estranea allo scopo e ai limiti di questo commento. Potrà però essere utile, a chiarimento dell'art. 175 della legge comunale, un quadro sommario degli obblighi di spese imposte ai Comuni dalle leggi medesime. Questi obblighi si riferiscono al numero di scuole che il Comune deve avere, alla costruzione, manutenzione ed arredamento dei locali, fornitura degli oggetti scolastici, stipendio ai maestri ed alle maestre e contributo nella pensione dei medesimi.

854. L'istruzione elementare è di due gradi, superiore ed inferiore (art. 315, legge Casati che determina gli obbietti dell'una e dell'altra). Essa è data gratuitamente in tutti i Comuni (art. 317, comma 1°, legge Casati). La legge organica del 1859 prescriveva che in ogni Comune vi fosse almeno una scuola di grado inferiore pei fanciulli ed un'altra per le fanciulle; e che una simile scuola dovesse parimenti essere aperta, almeno per una porzione dell'anno, nelle borgate o frazioni, che, non potendo a cagione delle distanze o di altro impedimento profittare della scuola comunale, avessero oltre a 50 fanciulli dell'uno e dell'altro sesso atti a frequentarla. Ma la legge 15 luglio 1877 allargò quest'obbligo, stabilendo che occorresse avere almeno un insegnante per ogni 1000 abitanti nei Comuni inferiori a 5000 abitanti; uno per ogni 1200 nei Comuni da 5000 a 20.000, e uno per ogni 1500 nei Comuni maggiori.

855. In generale è soddisfatto all'obbligo di legge col mantenere scuole di grado inferiore; ma nei Comuni in cui sieno

uite scuole secondarie classiche o tecniche, normali, governe o pareggiate, e in quelli la cui popolazione superi 4000 anti, debbono essere tenute anche le scuole di grado supe- e (art. 321, legge Casati) e cioè fino alla sesta classe ge 8 luglio 1904, art. 10). — L'obbligo del Municipio è elazione anche al numero degli allievi: nessuna scuola un solo maestro può avere più di 70 allievi (art. 323, ge Casati e art. 11 Regol. generale sull'istruzione elemen- approvato con R. Decreto 9 ottobre 1895, n. 623). Quando un mese almeno, questo numero sia oltrepassato, il icipio deve provvedere, o aprendo un'altra scuola in a parte del territorio, o dividendo la scuola per classi in separate.

856. Oltre a queste, la legge 15 luglio 1877 sulla istru- ie obbligatoria istituì le scuole serali e quelle festive, desti- e a supplire o ad ampliare l'insegnamento delle materie scritte come obbligatorie.

857. Non occorre ritornare sulle disposizioni relative alla nina ed al licenziamento dei maestri. Di ciò si è già discorso l'esame dell'art. 126; nè riguarda il tema presente.

858. Lo Stato viene, con aumenti e stanziamenti, in sus- o dei Comuni che per l'angustia delle loro entrate, o per la a agiatezza dei loro abitanti, non siano in grado di sotto- re alla spesa per l'istruzione elementare. E il Regolamento la concessione di tali sussidi fu approvato con Regio reto 14 ottobre 1901, n. 505.

Secondo tale regolamento (art. 4) i Comuni possono otte- e sussidî per il mantenimento delle scuole elementari ligatorie, facoltative, complementari e di disegno, diurne erali, di scuole infantili, di educatorî e ricreatorî; per la truzione, l'ampliamento ed il restauro di edifizî scolastici tinati all'istruzione primaria ed all'educazione infantile; l'arredamento materiale e didattico delle scuole elemen- i e degli istituti educativi per l'infanzia. Hanno la prefe- za quei Comuni, i quali, per la gravezza delle imposte o le scarse rendite patrimoniali o per le difficoltà derivanti

dalle speciali condizioni dei luoghi, siano riconosciuti più bisognosi di aiuti; quelli che per un periodo di tempo non inferiore ai cinque anni s'impegnino a mantenere scuole pubbliche inferiori a beneficio specialmente delle popolazioni sparse, per le cui disagiate comunicazioni riesca gravoso mandare i fanciulli alle scuole del centro; quelli che provvedono all'istruzione complementare, specialmente nelle campagne, e per gli operai con scuole serali, festive e autunnali; e quelli che, da soli o uniti in consorzio, istituiscono direttori o direttrici didattiche senza insegnamento, nel qual caso il sussidio viene commisurato al numero delle scuole e degli insegnanti sottoposti alla direzione didattica.

Anche le Provincie possono stanziáre dei sussidi (art. 346, legge del 1859, il quale dispone anche sulla loro applicazione in concorso col sussidio dello Stato).

Giova qui rammentare che per l'art. 18 del Regolamento generale per l'istruzione elementare del 9 ottobre 1895 le scuole fondate da corpi morali, da associazioni e da privati, purchè erette in corpi morali, sono, previo l'assenso del Consiglio scolastico provinciale, accettate a sgravio totale o parziale degli obblighi del Comune, semprechè le medesime siano pubbliche e gratuite e mantenute in conformità delle leggi e dei regolamenti per quanto riguarda i titoli di abilitazione dei maestri, i locali, la durata dell'anno scolastico, l'orario, i programmi, i libri di testo, gli esami, le ispezioni scolastiche, e il Monte delle pensioni per gli insegnanti che vi sono addetti.

859. È questo il quadro generale degli oneri addossati ai Comuni in dipendenza della dichiarata obbligatorietà della spesa per l'istruzione elementare. Le disposizioni di legge che noi abbiamo riassunte presentarono numerose controversie nell'applicazione, le quali sarebbe troppo lungo e troppo fuor di posto lo esporre anche sommariamente.

Ci pare necessario, però, porre in sodo un concetto fondamentale: l'obbligatorietà della spesa dell'istruzione è limitata entro i confini stabiliti dalle leggi: quindi, ciò che il Comune creda di fare al di là di quei limiti costituisce spesa facoltativa, non obbligatoria, e può quindi essere radiata dal

io quando il Comune ecceda il limite legale della sovra-
:a. Così, ad esempio, per quanto possa essere utile
namento del canto corale, ciò non toglie che esso abbia
ere di spesa facoltativa; nè questo suo carattere si muta
ò che esso sia stato approvato in anteriori bilanci del
ne; e perciò esso non sfugge agli effetti della legge del
gno 1874, e deve la relativa spesa essere cancellata
lancio che eccede i limiti suddetti (1).
esto principio è assoluto, nè può subire eccezione senza
corso di gravi circostanze. E gravi circostanze si riten-
uelle di un Comune che, non obbligato ad avere le scuole
ıtari superiori, le aveva ciò nonostante istituite coll'ap-
:ione del Consiglio scolastico e dell'autorità tutoria, e
ncorso del Governo, il quale aveva assegnato un largo
:o al Comune per la costruzione dell'edifizio scolastico
l'arredamento del medesimo: sebbene facoltativa la
, parve grave distruggere il già fatto; e si decise non
i la spesa eliminare dal bilancio del Comune, sebbene
sse il limite della sovrimposta (2).

). L'obbligo dell'istruzione gratuita elementare com-
ogni spesa che sia necessaria a raggiungere questo
Quindi il Comune è tenuto a rimborsare al maestro
ale le spese per il riscaldamento della scuola e per la
della medesima, quando, per trascuranza del Comune,
abbia creduto necessario di farla e l'abbia anticipata (3).

§ 14. — Spesa per l'illuminazione.

traddizione nel disposto della legge. — 862. Carattere di questa spesa. —
. Nè la legge nè il regolamento di pubblica sicurezza provvedono.

.. Sono obbligatorie pel Comune, secondo il n. 13
t. 175, le spese « per l'illuminazione, ove sia stabilita. »
a contraddizione evidente vi è nei termini di questa
zione di legge: la spesa per l'illuminazione notturna

---

ons. di Stato, parere 18 aprile 1888 (*Legge*, 1889, I, 498).
d. id., parere 20 maggio 1887 (*Legge*, 1888, I, 67).
d. id., parere 6 marzo 1889 (*Legge*, 1889, II, 324).

è obbligatoria, ma lo stabilire l'illuminazione è nella facoltà dei Comuni: quindi se il Comune non la stabilisce, la spesa non è obbligatoria.

862. Trattandosi di una spesa di ordine pubblico e di tutela sociale, avremmo fatto plauso al legislatore se l'avesse resa obbligatoria in tutti i Comuni, stabilendone le ore e la durata di accordo con l'autorità di pubblica sicurezza. Ad ogni modo, una conseguenza scende ovvia dai termini della legge: nei Comuni, in cui l'illuminazione è attualmente stabilita, la spesa relativa non si può radiare dal bilancio, neanche nel caso di eccedenza della sovrimposta: anzi, in nessun Comune potrebbe il Consiglio abolire questa spesa, senza esporsi alle disposizioni coercitive della stessa autorità tutoria.

863. Crediamo anche non inutile ricordare che niuna disposizione vi è, in proposito all'illuminazione notturna dei Comuni, nella legge e nel regolamento di pubblica sicurezza.

§ 15. — Spesa per i registri dello stato civile.

864. Cosa comprende l'obbligo della spesa pei registri dello stato civile.

864. È anche obbligatoria la spesa « pei registri dello stato civile ». Del servizio dello stato civile e delle funzioni del sindaco come ufficiale dello stato civile si è già fatto cenno nel commento dell'art. 150, n. 2. Qui occorre soltanto fermarsi ad esaminare le discipline che regolano la spesa relativa. La legge è qui troppo laconica, col limitare gli obblighi dei Comuni alla sola spesa per i registri dello stato civile; mentre sono altresì obbligatorie per i Comuni tutte le altre spese necessarie per la tenuta di questi registri e per il servizio dello stato civile. È quindi obbligatoria la spesa per la retribuzione o stipendio dell'impiegato che tiene quei registri, ed è perciò ammessibile nel bilancio, ancorchè il Comune ecceda il limite delle sovrimposte. È del pari obbligatoria la tassa di bollo che grava gli originali registri: mentre quella che viene applicata alle copie o certificati spediti a richiesta delle parti, deve da queste essere sostenuta. Ed è parimenti obbligatoria la spesa delle competenze dovute al pretore per le

verifiche periodiche dei registri dello stato civile prescritte dal Regio Decreto 15 novembre 1865, n. 2602; le quali competenze sono regolate dallo articolo 400 della tariffa civile 25 dicembre 1865, n. 2701, e dagli art. 40 e 47 della tariffa penale della stessa data.

§ 16. — Spesa per l'associazione alla *Raccolta ufficiale degli atti del Governo.*

865. L'obbligo della spesa per la *Raccolta ufficiale degli atti del Governo* non si estende alla *Gazzetta ufficiale del Regno.* — 866-867. Se possa dirsi obbligatoria la spesa per l'associazione al *Bollettino ufficiale della Prefettura.* — 868. Non è obbligatoria la spesa per un commento alla legge comunale e provinciale.

865. La spesa « per l'associazione alla *Raccolta ufficiale degli atti del Governo* » è obbligatoria. Il Comune è organo essenziale dello Stato, e mal potrebbe adempiere la sua missione ed i còmpiti che la legge gli affida, qualora ignorasse le leggi dello Stato e i decreti e gli atti regolamentari emanati dal Governo. Nessuno però confonderà certamente la *Raccolta ufficiale delle leggi e decreti* con la *Gazzetta ufficiale.* Questa è destinata soltanto ad avvertire il pubblico, giorno per giorno, delle leggi e decreti emanati e di tutte le comunicazioni che piaccia al Governo di fare alla Nazione. Però, mentre è grande il suo valore politico e giuridico (e questo secondo appare chiaro ove si consideri che dalla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale* decorre il termine di 15 giorni stabiliti perchè la legge diventi obbligatoria a termini dell'art. 1 delle Disposizioni generali che precedono il Codice civile), pur tuttavia essa non è indispensabile alla cognizione dei provvedimenti del Governo, che sono norma d'azione per i Comuni, bastando a tale scopo la semplice *Raccolta ufficiale degli atti del Governo.* L'abbonarsi alla *Gazzetta ufficiale* è dunque spesa utile, ma non indispensabile; e perciò la legge non l'ha compresa tra le spese obbligatorie.

866. Può dirsi obbligatoria la spesa per l'associazione al *Bollettino ufficiale delle Prefetture?* No certamente, dopo il R. Decreto 21 febbraio 1897 che lo ha ufficialmente soppresso: sebbene una circolare successiva del ministro dell'interno

del 27 febbraio 1897 (1) abbia data ai prefetti la facoltà di continuare tale pubblicazione, purchè la spesa non ricadesse a carico dei Comuni e delle opere pie.

867. Al *Bollettino ufficiale* era annesso un supplemento, ora *Foglio degli annunzi legali* (ordinato dalla legge 30 giugno 1876, n. 3195), che a cura della Prefettura vien pubblicato esclusivamente per gli atti amministrativi o per gli annunzi legali, amministrativi e giudiziari. Questo foglio, a termini dell'art. 2 della detta legge 30 giugno 1876, viene distribuito gratuitamente a tutti i Municipi della Provincia, i quali ne debbono fare immediatamente l'affissione all'albo pretorio: si intende che i Comuni non debbono sostenere veruna spesa pel detto supplemento.

868. Non è punto obbligatoria pei Comuni la spesa di un commento alla legge comunale e provinciale: senza dubbio può tale spesa aver carattere di pubblica utilità a' termini dell'art. 288, come venne già ritenuto dal Consiglio di Stato (2): ma essa ha sempre ed esclusivamente carattere facoltativo, nè sarebbe perciò ammessibile nei bilanci di quei Comuni che hanno già ecceduto il limite della sovrimposta.

§ 17. — Spesa per la festa nazionale.

869. Festa nazionale per celebrare l'Unità d'Italia e lo Statuto del Regno. — 870. Festa del XX Settembre.

869. La disposizione del n. 16 dell'art. 175 che dichiara obbligatoria pei Comuni la spesa « per la festa nazionale » non è che il richiamo puro e semplice della legge 5 maggio 1861, n. 7, così concepita:

Art. 1. « La prima domenica del mese di giugno di ogni anno è dichiarata festa nazionale per celebrare l'unità d'Italia e lo Statuto del Regno ».

Art. 2. « Tutti i Municipi del Regno festeggieranno questo giorno, presi gli opportuni accordi colle autorità governative ».

---

(1) V. tale circolare riferita nel *Manuale amministrativo*, 1897, pag. 106.
(2) Cons. di Stato, parere 9 ottobre 1889 (*Legge*, 1889, II, 788).

Art. 3. « I Municipi stanzieranno nei loro bilanci le spese occorrenti alla celebrazione della festa ».

Art. 4. « Tutte le altre feste poste per disposizione di legge o dal Governo a carico dei Municipi cesseranno di essere obbligatorie ».

870. La festa del XX settembre, istituita con la legge del 19 luglio 1895, n. 401, fu detta civile. È certo quindi che la spesa per tale festa, sia per il disposto dell'art. 175 della legge comunale sia per l'espressa revoca di ogni altra festa portata dalla legge del 1861, non è spesa obbligatoria.

§ 18. — Spesa per le elezioni.

771. Cosa comprende l'obbligo della spesa per le elezioni. — 872. Comprende le elezioni politiche e amministrative. — 873. Elezioni commerciali. — 874. Quali sono le spese per le elezioni che vanno sostenute dal Comune. — 875. Cibarie agli uffici elettorali. — 876. Spese di trasferta pei presidenti. — 877. Spese successive alla proclamazione.

871. Pel n. 17 dell'art. 175 sono obbligatorie le spese « per le elezioni ». Tutto il commento a questa disposizione va riassunto in due questioni:

1° A quali elezioni l'articolo si riferisce?

2° Quali sono le spese che per esso vanno a carico dei Comuni?

872. Sul primo quesito è da osservare che parlandosi nell'art. 175 di elezioni in genere, e non avendo il legislatore fatta alcuna distinzione tra elezioni ed elezioni, si intende necessariamente che tutte vi abbiano ad essere comprese. Ne segue che il disposto dell'articolo comprende tanto le spese fatte per le elezioni amministrative, quanto quelle fatte per le elezioni politiche.

873. Comprende pure la spesa per le elezioni commerciali? Fu risposto che sì (1). Non vi sarebbe ragione plausibile per ritenerle non comprese nella dizione generale adoperata dal

(1) Note del Ministero di agricoltura, industria e commercio, 12 settembre 1870 e 8 novembre 1889 (*Riv. amm.*, XXI, 758; *Man. amm.*, 1889, 353). Cons. di Stato, 13 maggio 1891 (*Legge*, 1891, II, 202).

legislatore, mentre anch'esse vengono fatte nell'interesse dell'intero Mandamento, e per conseguenza non sarebbe giusto l'imporre solo al capoluogo un carico pel quale non avrebbe nessuno speciale corrispettivo e che diverrebbe certamente grave; mentre, ripartito tra i diversi Comuni, riesce un peso appena avvertito, nè turberà certamente l'economia dei rispettivi bilanci. Deve quindi il prefetto ripartire le spese delle elezioni commerciali, anticipate dal Comune capoluogo, tra tutti i Comuni componenti il Mandamento.

874. Resta la seconda questione: quali sono le spese per le elezioni che vanno sostenute dal Comune? Esse si riferiscono alla preparazione dei locali, alla provvista di urne, stampati, oggetti di cancelleria per uso dei seggi elettorali, alla spesa dell'onorario al segretario, che è di L. 20 nelle elezioni politiche e di L. 10 nelle elezioni amministrative, alla indennità ai magistrati presidenti dei seggi. Su questi punti la giurisprudenza è concorde, e con essa anche l'opinione degli illustratori delle leggi elettorali, politica ed amministrativa: nè veramente ci sembra che questione alcuna possa sollevarsi.

875. Si è fatta invece questione per altre spese, che si connettono a quelle per le elezioni. E così si è chiesto se siano obbligatorie le spese per cibarie ai membri dell'ufficio elettorale. Per l'opinione affermativa si è detto che lo sono, purchè tenute nel limite del puro necessario (1). Ma il Consiglio di Stato le ha ripetutamente ritenute quali spese facoltative e non obbligatorie, vietate quindi ai Comuni che eccedono il limite della sovrimposta (2). L'esperienza ha difatti dimostrato che, per un principio di male inteso decoro, i Comuni fanno spese che nulla giustifica (3). È altresì da osservare che il partecipare agli uffici elettori è un *munus publicum*, al quale la legge impone la gratuità.

---

(1) *Riv. amm.*, XXXVIII, 497.

(2) Consiglio di Stato, 3 giugno 1887 (*Manuale amm.*, 1887, 233); 28 ottobre 1891 (*Legge*, 1892, I, 214).

(3) Fu però deciso dalla Corte dei conti, 21 dicembre 1903 (*Riv. amm.*, LV, 362), che la spesa di refezione pel seggio elettorale si può ritenere compresa fra quelle per le elezioni, il cui fondo trovasi stanziato in bilancio.

876. La spesa occorsa ai presidenti delle singole sezioni per recarsi nell'ufficio della 1ª sezione deve ritenersi obbligatoria? La questione acquista importanza nelle elezioni politiche, nelle quali ai presidenti delle sezioni spetta recarsi nel capoluogo del collegio per la proclamazione dell'eletto. La giurisprudenza ebbe due fasi: nella prima le ritenne obbligatorie ponendole a carico del Comune capoluogo, ove è la 1ª sezione (1); nella seconda fase essa accettò il principio che dovessero siffatte spese obbligatorie essere a carico dei singoli Comuni, in cui l'ufficio elettorale è posto (2): e questa giurisprudenza è ormai assodata.

Si considerò infatti che i presidenti delle singole sezioni vanno all'adunanza dei presidenti come mandatari del rispettivo seggio elettorale: e perciò si ritenne applicabile per analogia l'art. 238, pel quale è dovuto ai consiglieri il rimborso delle *spese forzose* sostenute nell'adempimento di speciali incarichi nell'interesse del proprio Comane.

Questa opinione è non solo più giusta, ma anche più equa, chè tali spese, ripartite fra tanti Comuni, riescono per ciascuno di essi assai meno sensibili di quel che sarebbero pel Comune capoluogo, quando dovesse esso solo sopportarle.

877. Sono spese obbligatorie anche le spese successive alla proclamazione, per accertare la regolarità delle operazioni e risolvere i ricorsi prodotti. Quindi anche le spese per le inchieste ordinate dal Consiglio comunale, o dalla Deputazione, o dalla Giunta provinciale amministrativa del Consiglio provinciale, per accertare la regolarità delle elezioni. Le inchieste ordinate nelle elezioni provinciali, sebbene anticipate dalla Provincia, sono sempre a carico dei singoli Comuni componenti il Mandamento (3). E quelle ordinate nelle elezioni politiche sono parimenti a carico dei Comuni tutti componenti il collegio elettorale.

(1) Cons. di Stato, 5 gennaio 1883, 11 febbraio 1887. Circolare del Ministero dell'interno 20 gennaio 1883 (*Man. amm.*, 1883, 35; 1887, 217).

(2) Cons. di Stato, 5 maggio 1888.

(3) Che le spese per le inchieste riguardanti le elezioni provinciali vadano sulla Provincia, quantunque le altre spese per le elezioni provinciali siano a carico del Comune, ritenne il Consiglio di Stato, 21 giugno 1901 (*Riv. amm.*, LII, 885).

§ 19. — Concorso nelle spese consorziali.

878. Spese consorziali. — 879. Quando nasca l'obbligo e come cessi.

878. Sono obbligatorie le spese « per le quote di concorso nelle spese consorziali ». Del concetto e dell'ordinamento dei consorzi e del diritto che li regola, si è largamente detto nell'esame dell'art. 112. Lo scopo dei consorzi tra i Comuni è appunto quello di alleggerire le loro spese: perchè di molti servizi pubblici, che sarebbero troppo gravose al Comune se dovesse provvedervi da solo, riesce possibile l'adempimento mediante il sistema dei consorzi. Ma questo articolo non si riferisce soltanto ai consorzi resi obbligatori dalla legge: si estende anche ai consorzi facoltativi, perchè anche in questi, una volta stretto il consorzio, il Comune è obbligato o sostenere i carichi volontariamente assunti, finchè il consorzio non sia legalmente sciolto per mutuo consenso dei consorziati, o per dichiarazione dell'autorità competente. Alle spese consorziali può quindi essere il Comune obbligato per provvedimento d'ufficio della autorità tutoria.

879. L'obbligo di concorrere nelle spese consorziali incomincia dal momento il cui il consorzio è costituito e cessa nel momento in cui è sciolto. L'adempimento degli obblighi assunti prima della costituzione del consorzio, o dopo lo scioglimento di esso, riceve norma in tutto dal diritto comune, salvo in ciò che sia regolato da speciali disposizioni di legge o da accordi particolari.

§ 20. — Spese pel carcere mandamentale e per la custodia dei detenuti.

880. Carcere mandamentale e custodia dei detenuti. — 881. Disposizioni della legge 14 luglio 1889 al riguardo. — 882. Ragione della legge del 1889. — 883. Sue innovazioni. — 884. Sua applicazione. — 885. Art. 160 del Regolamento comunale. — 886. Obblighi futuri dei Comuni. — 887. Questioni. — 888. Gestione delle spese pel carcere mandamentale. — 889. Spese di gestione.

880. Pel n. 19 dell'art. 175 sono obbligatorie le spese « per il carcere mandamentale e per la custodia dei detenuti ». All'esecuzione di questa disposizione legislativa si riferisce l'art. 160 del Regolamento 19 settembre 1899: disposizione,

e vuol essere messa in relazione colla legge del 14 luglio 89, n. 6165, colla quale il legislatore, nell'imminenza delndata in vigore del Codice penale del 1889, volle porre armonia il sistema penitenziario col sistema di pene rcerarie da questo stabilito.

881. Questa legge modificò radicalmente le norme relare alle spese del carcere mandamentale e della custodia dei tenuti. In ordine alle prime, gli art. 3 e 4 di essa dispo ro quanto segue:

1° le opere di costruzione, di ampliamento, di riduzione di riparazione delle carceri mandamentali, nonchè quelle r le carceri circondariali e succursali, per gli stabilimenti pena e per i riformatori governativi, sono a carico dello ato, salvo per questi ultimi l'osservanza delle convenzioni istenti. Le spese di manutenzione dei fabbricati delle carceri andamentali sono a carico dei Comuni (art. 3);

2° i Comuni pagano allo Stato una somma fissa annuale, gguagliata alla media della spesa da essi sostenuta nel inquennio 1884-1888 per fitto, o quota di concorso al fitto dei bbricati delle carceri mandamentali. Per i Comuni, che hanno estinato ad uso di carcere mandamentale edifizi o parti di lifizi di loro proprietà, si provvede come segue:

a) se il Governo mantiene le carceri mandamentali ell'edifizio di proprietà del Comune capoluogo di Mandamento, lascia a benefizio di esso le quote che gli siano state finora orrisposte dagli altri Comuni del Mandamento: se la proprietà el fabbricato appartiene a tutti o parte dei Comuni del Manamento, il Governo rilascia egualmente ad essi la quota di tto, e restano a loro benefizio le quote degli altri Comuni on interessati nella proprietà;

b) se il Governo provvede alla costruzione del nuovo bbricato, i Comuni pagano allo Stato una somma annua, quivalente al fitto o alla quota di fitto presunto, in base al alore attuale del fabbricato.

I Comuni che non hanno carcere mandamentale, e che si rvono delle carceri giudiziarie circondariali, continuano a agare allo Stato la quota di concorso, ragguagliata alla media el quinquennio 1884-1888 (art. 4).

882. La ragione di queste innovazioni è chiara. La costruzione, il disegno del carcere mandamentale, non potevano più essere lasciati a libito dei Comuni, ma dovevano essere avocati al Governo, perchè fossero messi in relazione colle nuove esigenze del regime penitenziario: perciò l'obbligo del Comune per la provvista del locale fu trasformato in un canone fisso annuale: le cure della manutenzione poi, siccome non potevano alterare il disegno e la costruzione del carcere, venivano lasciate al Comune, il quale era libero di scegliere il modo di provvedervi.

883. Le innovazioni relative alle spese di custodia dei detenuti si contengono negli art. 13, 15 e 16 della stessa legge.

Per l'art. 13, le spese di custodia delle carceri mandamentali, circondariali e succursali, degli stabilimenti di pena, dei riformatorî governativi, sono a carico dello Stato.

Per l'art. 15, le spese di mantenimento e di fornimento (vestiario, biancheria, mobili), di cura, di assistenza medica e religiosa dei detenuti delle carceri circondariali e succursali, dei condannati e ricoverati negli stabilimenti di pena e nei riformatorî governativi sono a carico dello Stato. Per le carceri mandamentali provvede lo Stato a tutte le spese anzidette, meno quelle di assistenza medica e religiosa, che sono poste a carico dei Comuni.

Per l'art. 16, il pagamento del personale di custodia, che in virtù dell'art. 13 viene assunto dallo Stato, i Comuni gli pagano una somma fissa annuale, ragguagliata alla media della spesa a tale titolo da essi sostenuta nel quinquennio 1884-1888.

Anche in questi articoli è chiaro il disegno del legislatore: avocare a sè la custodia dei detenuti, come quella che deve essere informata ad alti principî, convertendo l'obbligo dei Comuni in una quota fissa annuale; lasciare a cura di essi solamente l'assistenza medica e religiosa, perchè questa si basa sopra principî, sui quali lo Stato non potrebbe esercitare nessuna influenza direttrice o riformatrice.

884. Tutte queste riforme però non sono ancora andate in esecuzione. L'articolo 21 della stessa legge stabilì che le

disposizioni degli art. 3, 4, 13 e 15, *per quanto riguarda le carceri mandamentali*, avrebbero vigore dalla pubblicazione del decreto reale, di cui all'art. 7. E questo articolo stabiliva che la riforma penitenziaria sarebbe andata gradatamente in esecuzione mediante decreti reali. Questi decreti erano subordinati al rinvenimento dei mezzi sufficienti per la esecuzione delle opere di trasformazione dei fabbricati carcerari. E poichè le condizioni finanziarie dello Stato nol permisero, le opere non furono ancora eseguite: e i decreti non sono stati emanati. Deve quindi farsi capo, onde stabilire l'entità degli obblighi dei Comuni in ordine al carcere mandamentale, all'articolo 160 del Regolamento comunale 19 settembre 1899.

885. In virtù di questo articolo, fino a quando non avrà esecuzione la menzionata legge 14 luglio 1889, le spese necessarie per lo stabilimento del carcere mandamentale, per restauri, per la pigione dei locali, ove occorra, per lo stipendio dei sanitari, pel salario e le altre competenze degli agenti di custodia, in quanto queste non siano a carico dei fornitori del mantenimento dei detenuti, giusta i contratti in vigore, sono dovute dai Comuni del Mandamento, calcolando separatamente le quote che ai singoli Comuni sarebbero da assegnarsi in ragione rispettiva della popolazione e in ragione del contingente principale dell'imposta fondiaria, e ponendo a debito di ciascun Comune la metà della somma di quelle due quote. Queste spese sono anticipate dal Comune capoluogo del Mandamento, salvo il regresso verso gli altri Comuni. Il riparto delle spese è compilato annualmente e comunicato in via amministrativa agli enti interessati, i quali possono, nei trenta giorni successivi alla comunicazione, ricorrere al prefetto. Questi rende esecutorio il riparto, che così diventa amministrativamente liquido (1). Le innovazioni riguardanti il riparto

(1) I reparti di spese mandamentali resi esecutivi dal prefetto sono definitivi, ed amministrativamente non sono passibili di impugnazione i provvedimenti coattivi emessi dalla Giunta provinciale amministrativa in base ai riparti stessi, quando non sia stato sporto reclamo in tempo debito contro il visto ad essi apposto: Consiglio di Stato, 22 settembre 1897 (*Man. amm.*, 1897, 417; *Cons. dei Com.*, 1897, 344). — Contro il decreto del prefetto che approva il riparto è ammesso il ricorso in via gerarchica; la Giunta provinciale amministrativa è incompetente in materia, e soltanto

o l'aumento del contributo e, salvo il caso di provata urgente necessità, le nuove spese, non sono ammessibili se non siano stati previamente intesi gli enti interessati (art. 160, capoversi 1-4, Regol. com.).

886. Queste norme, però, anche dopo che sia andata in vigore la legge sulla riforma penitenziaria, saranno in vigore nella sola parte relativa alla manutenzione dei fabbricati delle carceri mandamentali, ed alle spese dell' assistenza medica e religiosa dei detenuti.

887. Dato dunque il concetto generale delle spese pel carcere mandamentale e della custodia dei detenuti, dovremmo adesso esaminare le questioni cui esse dànno luogo. Lo faremo tenendo conto solamente di quelle che si riferiscono all'ordinamento attuale di queste spese, le quali sono comuni anche al nuovo ordinamento, e che possono verificarsi anche dopo che esso sarà andato in vigore.

Non terremo quindi conto di quelle questioni che sono particolari all'attuale ordinamento, ossia quelle relative alla costruzione di nuovi fabbricati carcerari, alla nomina del personale di custodia, e al mantenimento, vestiario, custodia dei detenuti.

888. Le spese del carcere mandamentale sono amministrate dal Comune capoluogo del Mandamento, con obbligo di anticiparle, salvo il regresso verso gli altri Comuni, spettando al prefetto di approvare e rendere esecutorio il riparto. Nel deliberare queste spese, il Comune capoluogo del Mandamento agisce in nome e per conto del Governo, e non ha obbligo di dar conto di esse spese e di provocare le deliberazioni dei Comuni consorziati (1).

---

dal provvedimento definitivo del Governo emanato sul ricorso gerarchico è aperto l'adito al ricorso alla IV Sezione: Cons. di Stato, IV Sezione, 25 novembre 1904 (*Riv. amm.*, LVI, 114).

(1) Consiglio di Stato, 6 novembre 1875 (*Monit. amm.*, 1876, 41), e 2 agosto 1889 (*Legge*, 1890, I, 318). Però, con parere del 15 ottobre 1903 (*Riv. amm.*, LIV, 976), il Consiglio di Stato ritenne che, salvo il caso di urgente necessità, a termini dell'art. 160 del Regolamento comunale le nuove spese mandamentali non sono ammissibili se non sono stati previamente intesi tutti i Comuni interessati.

889. Spettando al Comune capoluogo del Mandamento mministrazione delle spese delle quali è proposito, è chiaro e gli altri Comuni debbono contribuire anche nelle spese questa amministrazione. Però colui cui fu affidata tale ministrazione, come, ad esempio, il segretario comunale cui sia riservato il diritto di uno speciale compenso per atto titolo, non potrebbe rivolgersi che verso il Comune poluogo da cui dipende, e non verso gli altri Comuni mponenti il consorzio (1).

§ 21. — Spese per la polizia locale.

). Cosa comprende la polizia locale. — 891. Spese per lo sgombro della neve. — 892. Altre spese di polizia locale. — 893. Guardie municipali.

890. Sono, da ultimo pel n. 20 dell'art. 175, obbligatorie spese per la polizia locale. Quali siano gli obbietti conteti nella denominazione di polizia locale, venne già esposto l commento agli art. 126, n. 6 e seg. Qui occorre dire delle ese cui essa dà luogo. L'obbligatorietà delle spese di polizia ale non può stabilirsi con un criterio generale: essa è relaa alla natura e alla condizione dei luoghi ed all'importanza l Comune. È certamente compreso nei còmpiti di polizia ale quello di estinguere gli incendi, accalappiare i cani ganti, e simili. Ma questi servizi non si vedono istituiti in ti i Comuni; nè potrebbero in tutti istituirsi per la spesa n lieve che essi importano. Basta perciò che vi sia provveto nei maggiori centri e nei Comuni più grossi, nei quali pericolo degli incendi o del contagio idrofobo sarebbe di an lunga più grave che non nei piccoli Comuni rurali.

891. La spesa di sgombro della neve è anch'essa una esa la cui obbligatorietà non si può stabilire in via di masna. Se la consuetudine non la esclude del tutto, il Comune n può esservi tenuto se non in seguito ad un apprezzaento, da farsi caso per caso, dell'importanza dello sgombro relazione alle rendite del Comune, delle condizioni delle

(1) Cons. di Stato, parere 15 aprile 1887 (*Legge*, 1887, II, 58).

stagioni, e di tutte le circostanze che possono rendere obbligatorio il provvedimento di costringerlo a tale atto (1).

892. Possono invece considerarsi come spese di polizia locale necessarie in tutti i Comuni quelle pel trasporto dei maniaci, pel seppellimento dei cadaveri abbandonati, la polizia dei pozzi, la distruzione delle cavallette (2) ed altre simili.

893. Per eseguire i provvedimenti di polizia locale il Comune è obbligato a tenere guardie municipali. E questa è spesa veramente obbligatoria, quando le guardie risultino indispensabili al servizio locale.

La polizia locale si distingue in urbana e rurale. Debbono tenersi per tali servizi due distinti corpi di guardie? La legge non impone tale obbligo al Comune, ma lascia al prudente arbitrio di esso di provvedere ai due servizi. Quindi, dal momento che un Comune provvede in giusta misura con le guardie urbane al servizio della polizia rurale, non vi sarebbe ragione di obbligarlo a provvedere anche alle guardie campestri (3).

§ 22. — Altre spese obbligatorie.

894. Disposizione finale dell'art. 175. — 895. Spese rese obbligatorie dalla legge comunale e provinciale non contenute nell'art. 175. — 896. Id. id. da legge dei cessati Governi non abrogate. — 897. Id. id. da leggi del Regno. — 898. Loro enumerazione. — 899. Spese per gli uffici di conciliazione, per le Preture, le Corti di assise e i Tribunali civili e penali. — 900. Spese di casermaggio, ecc.

894. L'articolo 175 conchiude con una formola generale, dichiarando che generalmente sono obbligatorie « tutte quelle spese che sono poste a carico dei Comuni da speciali disposizioni legislative del Regno ».

895. Queste spese, rese obbligatorie da disposizioni speciali, possono riassumersi in quattro gruppi.

---

(1) Consiglio superiore dei lavori pubblici, parere 12 maggio 1888 (*Legge*, 1889, I, 250).

(2) Cons. di Stato, 12 novembre 1904 (*Riv. amm.*, LVI, 269).

(3) Cons. di Stato, 1° maggio 1891 (*Legge*, 1891, II, 504).

Il primo gruppo è quello delle spese dichiarate obbliga-
ie dalla stessa legge comunale e provinciale, ma in sede
ersa da quelle dell'art. 175. Tali sono:

a) le spese di culto e per gli esposti (art. 299);

b) le spese forzose da rimborsarsi ai consiglieri (art. 261);

c) l'indennità al R. commissario straordinario (art. 296);

d) la spesa pel commissario mandato dal prefetto, ai
mini dell'art. 38;

e) le spese per l'esecuzione di provvedimenti d'ufficio
l'autorità tutoria, ecc.

896. Il secondo gruppo comprende le spese che sono rese
bligatorie da leggi dei cessati Governi: tali sarebbero le spese
congrua e supplementi di congrua ai parroci nelle Provin-
napoletane e siciliane; — la spesa per la quotizzazione dei
reni demaniali nelle stesse Provincie; — la spesa per gli uffici
registro nelle antiche Provincie; — le spese di spedalità nel
mbardo-Veneto, in Toscana; — la spesa per l'istruzione
:ondaria e tecnica a tenore del decreto luogotenenziale
ottobre 1860 pei Comuni capiluoghi in Sicilia, e quelle
. ginnasi nei Comuni Toscani, a forma del decreto del
verno della Toscana del 10 marzo 1860 e simili.

Si è sollevata più volte la questione se tali spese siano
cora obbligatorie, oppure se le antiche leggi che le impo-
:vano abbiano perduto ogni vigore di fronte alla nuova legis-
zione unificatrice. Ma nonostante qualche solitaria afferma-
one della giurisprudenza e l'opinione parimente solitaria di
ıalche scrittore, deve ritenersi che esse sono ancora in vigore.
er fermo, sono state abolite solamente le spese imposte dalle
ıteriori leggi di ordinamento comunale e provinciale in vigore
elle varie Provincie d'Italia, come ad esempio, da quella del
359 vigente nel Regno sardo, da quella del 1816 vigente nelle
rovincie dell'ex-reame delle Due Sicilie, ecc. E ciò è ben chiaro,
ichè la nuova legge del 1865 ha regolato tutta la materia
ıe da quelle leggi era regolata. Ma le spese imposte ai Comuni
ı leggi speciali, non aventi rapporto con l'amministrazione
mmunale, restano sempre in pieno vigore finchè quelle leggi
eciali non siano da disposizioni ugualmente speciali esplí-
tamente o implitamente abrogate.

897. Il terzo gruppo è quello delle spese imposte da leggi speciali emanate dal Regno d'Italia.

Deve pur troppo riconoscersi che queste leggi che impongono nuove spese ai Comuni sono innumerevoli; e abbiamo visto a suo luogo (vedi n. 650 e 651) la disinvoltura con cui si è revocato l'art. 272 della legge comunale del 1889 con cui si era provveduto al graduale disgravio dei Comuni da alcune di tali spese. Ogni legge che viene emanata moltiplica, frattanto, gli aggravî. Per le ultime leggi sui maestri, sui medici, sull'ufficiale sanitario, sul segretario e sugli impiegati comunali, la funzione del Comune italiano è ridotta alla semplice funzione di ufficiale pagatore. Lo Stato, sollecitato in tutti i modi da organizzazioni di interessati, aumenta gli stipendi e distribuisce, a carico della cassa comunale, diritti di tutte le qualità. Col tempo, quando saranno ben noti i risultati finanziari di questi sistemi, sorgerà, ne siamo sicuri, un salutare movimento di reazione contro questo andazzo.

898. Enumereremo soltanto queste leggi; poichè se volessimo svolgere ciascuno di questi argomenti di spesa saremmo costretti a fare il commento di una grandissima parte della legislazione italiana.

I. *In tema di polizia e pubblica sicurezza:* la spesa pel mantenimento degli individui inabili al lavoro nei termini dell'art. 81 della legge sulla pubblica sicurezza 23 dicembre 1888, n. 5888, del Regolamento 19 novembre 1889, n. 6535, e delle modificazioni apportate dalla legge 22 luglio 1897, n. 334; — la spesa di sepoltura di condannati secondo l'articolo 123 della tariffa penale 23 dicembre 1865; — le spese pel trasporto, esposizione, custodia e sepoltura delle persone trovate morte nel territorio comunale, secondo la tariffa penale anzidetta; — la spesa per il mantenimento delle guardie forestali in ragione di due terzi a carico dei Comuni secondo l'art. 26 della legge 20 giugno 1877, n. 3917.

II. *In tema di servizi militari:* la spesa per i locali e le suppellettili necessarie per le riunioni del Consiglio di leva (art. 55, legge 6 agosto 1888, n. 5655, e 139 Reg. 2 luglio 1890, n. 6952, e Circol. min. Int. 2 gennaio 1903); — la spesa per i registri dei quadrupedi soggetti alla requisizione militare

:ondo la legge 30 giugno 1889, n. 6168; — le spese per alloggi e le somministrazioni militari secondo le Regie tenti 9 agosto 1836 estese a tutto il Regno con le leggi agosto 1861 e 27 luglio 1862 ed ora riunite nel R. Decreto marzo 1899, n. 155; — la spesa pel concorso nella costru-ne ed esercizio del tiro a segno secondo la legge 2 luglio 82, n. 383 e il Reg. 27 settembre 1890, n. 7324.

III. *Spese diverse:* per gli stampati occorrenti per le liste i giurati, ripartita tra i Comuni del Mandamento (art. 16, g. 1° ottobre 1874, n. 2161); — per la verificazione perio-:a dei pesi e delle misure (legge 23 agosto 1890, n. 3682); per il censimento (legge 15 luglio 1900, n. 261, compresa ella per la numerazione delle case) (1); — per le operazioni tastali (art. 40, legge 1° marzo 1886, n. 3682) (2); — i contri-ti per la costruzione delle ferrovie secondo le leggi 29 luglio 79, 27 aprile 1885, 24 luglio 1887 e 27 giugno 1897; — i con-buti alla Cassa pensioni dei medici condotti (legge 14 luglio 98, n. 335; Reg. 9 marzo 1899, n. 121), e quella dei segretari impiegati comunali (legge 6 marzo 1904, n. 88) e al Monte nsioni dei maestri elementari (legge, testo unico, 2 luglio 03, n. 430; Reg. 23 giugno 1904, n. 635); — il concorso lla spesa per la cura della pellagra (art. 13, legge 21 luglio 02, n. 427, e art. 35 e seg., 47 e seg. Reg. 5 novembre 1903, 451); — la spesa per la festa degli alberi (R. D. 2 feb-aio 1902, n. 18); — l'assicurazione obbligatoria degli operai munali (legge 31 gennaio 1904, n. 51); — le spese di cura gli operai addetti a lavori del Comune qualora siano affetti febbri malariche (leggi 23 dicembre 1900, n. 505, e 2 no-mbre 1901, n. 460); — la spesa dell'ufficio telegrafico nei muni capoluoghi di mandamento e in quelli di frontiera gge 28 giugno 1885, n. 320).

899. Un gruppo speciale di spese obbligatorie, non contem-te specificatamente dalla legge comunale, è quello delle

---

1) Cons. di Stato, 4 marzo 1904 (*Boll. Op. pie,* 1904, 280).

2) Sulle spese relative al catasto che stanno a carico dei Comuni, i la Circolare ministeriale (Direzione generale dell'Amministrazione le) ai prefetti, sotto-prefetti e commissari distrettuali del 17 agosto l (*Riv. amm.*, XLVIII, 851).

spese per lo stabilimento degli uffici di conciliazione, delle Preture, delle Corti di assise e dei Tribunali civili e penali, secondo le disposizioni degli art. 268 e 269 del R. Decreto 6 dicembre 1865 sull'ordinamento giudiziario (1) e dell'art. 259 della legge 23 dicembre 1875 (2).

Inutile il dire che, come abbiamo già dimostrato altrove, queste spese dovrebbero, secondo ogni giustizia, non più gravare sui bilanci dei Comuni.

900. Anche le spese ordinate dall'art. 23 della legge 20 marzo 1865, all. *B*, sulla pubblica sicurezza per il casermaggio e la metà degli stipendi agli agenti di pubblica sicurezza dovrebbero cessare di essere a carico dei Comuni: non solo per l'antico art. 272 della legge comunale del 1889, ma anche per la legge 21 dicembre 1890, n. 7321, regolante

---

(1) *R. Decreto 6 dicembre 1865, n. 2626, sull'ordinamento giudiziario:*

Art. 268. « Le spese necessarie pel primo stabilimento delle Corti di assisie e dei Tribunali civili e correzionali e di commercio e quelle di provviste di mobili, di riparazioni e di annua pigione dei locali sono a carico dei Comuni componenti il territorio del circolo o del Circondario in ragione delle rispettive popolazioni e debbono, in caso di bisogno, anticiparsi dal Comune, in cui ha sede la Corte od il Tribunale, salvo il regresso verso chi spetta ».

Art. 269. « Le spese necessarie pel primo stabilimento delle Preture e quelle di provvista dei mobili, di riparazione e dell'annua pigione dei locali sono a carico dei Comuni del Mandamento in ragione delle rispettive popolazioni e debbono, in caso di bisogno, anticiparsi dai Comuni, salvo il regresso verso chi spetta ».

Art. 270. « La spesa per lo stabilimento dell'ufficio di conciliatore ed ogni altra relativa è sostenuta da ciascun Comune ove è stabilito il conciliatore.

(2) *Legge 23 dicembre 1875:*

Art. 259. « Ai pretori è accordata un'indennità annua d'alloggio nella misura seguente:

« Nelle città sede di Corte d'appello lire 400, nei Comuni sedi di Tribunali civili e correzionali lire 300, in tutti gli altri Comuni lire 200.

« Questa indennità è posta per un terzo a carico del Comune dove ha sede la Pretura, e per due terzi sarà ripartita fra tutti i Comuni del Mandamento, compreso il capoluogo, in ragione di popolazione.

« L'indennità sopra menzionata dovrà sempre venire corrisposta dal Comune ove il pretore risiede, salvo all'Amministrazione comunale, che l'anticipa, di ottenere dagli altri Comuni il rimborso a norma delle disposizioni del capoverso precedente.

« Il pretore può accordarsi col Comune o coi Comuni per ricevere, in luogo dell'indennità, l'alloggio in natura ».

servizio e le attribuzioni per gli ufficiali e gli agenti di ubblica sicurezza.

L'art. 19 di tale legge disponeva:

« Le guardie di città hanno il servizio esecutivo della olizia amministrativa e della giudiziaria;

« Qualora per gravi motivi d'ordine pubblico il ministro ell'interno creda di sopprimere o di non permettere l'istituione di guardie municipali in uno o più Comuni, la polizia unicipale sarà pure affidata alle guardie di città con quelle orme che saranno stabilite in un decreto reale.

« I sindaci, previa deliberazione del Consiglio comunale, potranno chiedere che la polizia municipale sia data alle guardie di città. In questo caso sarà provveduto con decreto reale ».

E l'art. 30 soggiunge:

« Nei casi contemplati nel 2° e 3° capoverso dell'art. 19, il Comune contribuisce al mantenimento delle guardie di città, pagando allo Stato la media della somma spesa nello ultimo triennio per le paghe ed indennità delle guardie municipali.

« Sono a carico del Comune le spese per le caserme e per l'accasermamento ».

Si addivenne così ad una precisa distinzione tra i servizi di polizia propri dello Stato e i servizi di polizia competenti ai Municipî: sanzionando che soltanto in condizioni straordinarie, cioè per *gravi motivi di ordine pubblico* o sulla domanda dello stesso Comune, potesse lo Stato assumersi entrambi i servizi: e soltanto in questo caso potesse il Comune essere chiamato al contributo della spesa corrispondente per il personale e il casermaggio.

Senonchè la malaugurata sospensione delle disposizioni dell'art. 272 della legge comunale del 1889 portò alla necessità di un provvedimento d'ordine transitorio nella stessa legge 21 dicembre 1890: provvedimento così concepito:

Art. 52. « Sino alla attuazione delle disposizioni contenute nell'articolo 272 della legge provinciale e comunale del 10 febbraio 1889, continuerà ad essere a carico dei Comuni la metà della spesa per la retribuzione delle guardie di città.

« Sono a carico del rispettivo Comune per il tempo sopra indicato le spese per le caserme e per l'accasermamento delle guardie di città.

« Le disposizioni del presente articolo si applicano indipendentemente dal contributo stabilito nell'art. 30 della presente legge ».

Nel momento in cui scriviamo sono adunque compiuti 14 anni dacchè questa spesa — ingente per i grandi Comuni — non dovrebbe più figurare nel passivo dei bilanci comunali ma in quello dello Stato: eppure questa ingiustizia provvisoria perdura: con quale danno della logica e della equità, niuno è che non veda.

Art. 176 (Testo unico, art. 146). — **Le spese non contemplate nell'articolo precedente sono facoltative.**

901. Carattere delle spese facoltative: rinvio.

901. Quest'articolo non dà delle spese facoltative che una definizione negativa. Per completare questa importante materia conviene avvicinare all'art. 176 le disposizioni seguenti della legge comunale:

1° la disposizione del penultimo capoverso dell'art. 162 per cui le spese facoltative, quando le sovrimposte comunali eccedono il limite legale, debbono essere deliberate dal Consiglio comunale due volte in riunioni da tenersi a distanza non minore di 20 giorni, e col voto favorevole della maggioranza dei consiglieri assegnati al Comune.

2° quella dell'art. 288, per cui le spese facoltative dei Comuni devono avere per oggetto servizî ed uffici di utilità pubblica entro i termini della rispettiva circoscrizione amministrativa:

3° quella dell'articolo 287 per cui i Comuni che eccedono il limite legale della sovrimposta possono essere autorizzati dalla Giunta provinciale amministrativa a mantenere nei loro bilanci le spese aventi per oggetto l'istruzione, la beneficenza, l'agricoltura, il tiro a segno, la società di storia patria od altri uffizi o servizi di evidente utilità pubblica.

quando le spese stesse servano alla conservazione di istituzioni od alla soddisfazione di impegni preesistenti alla legge 23 luglio 1894, n. 340, e siano contenute entro i limiti degli stanziamenti fatti per l'esercizio dell'anno 1894.

4° quelle dei capoversi 2° e 3° dell'art. 284, per cui il limite della sovrimposta dei Comuni (e delle Provincie) è determinato dall'aliquota di sovrimposta applicata prima della promulgazione della legge 23 luglio 1894, ma la Giunta provinciale amministrativa può autorizzare il Comune ad aumentare tale aliquota fino ai 50 centesimi per ogni lira di imposta governativa e anche ad eccedere questo secondo limite quante volte l'aumento o la eccedenza dipendano da spese strettamente obbligatorie per disposizione di legge o per contratti autorizzati prima della promulgazione della precitata legge del 1894, e premessa in ogni caso l'applicazione di certe tasse.

Rinviamo al commento degli articoli precitati lo sviluppo degli argomenti che vi si attengono. Qui soggiungeremo soltanto che la sanzione di tutti questi precetti è il potere dato alla Giunta provinciale amministrativa di ricusare l'approvazione delle spese facoltative che non abbiano i caratteri sopra fissati (art. 284), salva la facoltà di ricorso sia per le amministrazioni comunali sia per i contribuenti fissata dall'art. 285 della legge comunale.

Art. 177 (R. Decreto 6 luglio 1890, art. 32, e testo unico art. 149). — **L'esazione delle rendite e il pagamento delle spese compete all'esattore delle contribuzioni dirette ove manchi il tesoriere del Comune, ed in tal caso egli deve adempiere senza corrispettivo all'ufficio di tesoreria del Comune.**

Regolamento approvato con R. D. 19 settembre 1899, n. 394, per l'esecuzione della legge comunale e provinciale.

Art. 102 (1). Il sindaco e il presidente della Deputazione provinciale devono, a intervalli non superiori ai due mesi,

(1) Così sostituito dal R. Decreto 21 agosto 1902, n. 406.

procedere, in confronto del tesoriere (anche se esso sia l'esattore o il ricevitore), e con l'assistenza del ragioniere o del segretario comunale nei Comuni ove non sia un ragioniere, alla verificazione dei fondi esistenti nella cassa e dello stato delle riscossioni.

Le verificazioni alla cassa del tesoriere consorziale sono fatte per tutto il consorzio dal presidente del consorzio stesso.

Di ogni verificazione si stende verbale in triplo originale, sottoscritto dagli intervenuti: uno da consegnarsi al tesoriere, un altro da conservarsi nell'ufficio comunale o provinciale e il terzo da spedirsi alla Prefettura o Sotto-prefettura.

Non sono applicabili le precedenti disposizioni di questo articolo, allorquando il servizio di tesoreria di un Comune o di una Provincia sia affidato ad un istituto di emissione, ma debbono essere determinate nel contratto le norme per esercitare il controllo sui versamenti, per riconoscere a non lunghi intervalli la situazione del conto corrente e per assicurare il regolare pagamento dei mandati.

Art. 103. In ogni cambiamento del sindaco e del presidente della Deputazione provinciale si procede a una verificazione straordinaria di cassa.

Verificazioni straordinarie possono essere sempre disposte dall'Amministrazione e dagli uffici governativi dai quali essa dipende. Questi possono anche chiedere che, a cura degli uffici contabili comunale e provinciale, i verbali di verificazione, così ordinaria, come straordinaria, siano corredati dallo estratto del libro mastro constatante le riscossioni e i pagamenti eseguiti per ciascun articolo del bilancio, in corrispondenza alla verificazione eseguita.

In queste verificazioni si deve altresì accertare se gli inventari, con le loro successive aggiunte e modificazioni, siano tenuti esattamente in conformità dell'art. 111.

Art. 104 (1). Gli esattori-tesorieri, i tesorieri aventi la gestione di più Comuni e i ricevitori-tesorieri devono tenere contabilità separate e conservare distintamente i fondi e i titoli di credito di ciascuna Amministrazione.

---

(1) Così sostituito dal R. Decreto 21 agosto 1902, n. 406.

Gli istituti di emissione, che abbiano la gestione del servizio di tesoreria di uno o più Comuni o Provincie, sono ispensati dall'obbligo di conservare distintamente i fondi i ciascuna Amministrazione, ed anche dall'obbligo derivante al disposto del secondo comma dell'art. 107, fatta eccezione er i titoli di credito, che debbono in ogni caso essere tenuti istinti.

Art. 105 (1). Tanto il tesoriere che l'esattore e il ricevitore, venti l'ufficio di tesoriere, sono tenuti a prestare una cauione in beni stabili o in titoli di Stato non inferiore al esto delle entrate effettive del Comune o della Provincia; è possono essere dispensati da tale obbligo.

La cauzione stessa, però, potrà essere prestata nella somma nferiore a quella suindicata, che sarà stabilita con apposito egolamento pel servizio di tesoreria, deliberato dal Consiglio ed approvato dal prefetto, sentito il Consiglio di Prefettura, purchè nel regolamento stesso sia pure determinata la somma massima che il tesoriere potrà tenere in cassa, e che non dovrà mai eccedere i due terzi dell'ammontare della cauzione, e siano prescritte le modalità per il deposito delle somme eccedenti tale misura.

La disposizione del secondo comma del presente articolo non è applicabile allorquando la gestione del servizio di tesoreria della Provincia e dei Comuni sia affidata ad un istituto di emissione, nel qual caso si dovrà stabilire, nei relativi contratti, il limite della giacenza infruttifera di cassa.

La prestazione e lo svincolo della cauzione dei tesorieri che non siano anche esattori o ricevitori, devono sottoporsi per i Comuni all'approvazione del prefetto su conforme parere del Consiglio di Prefettura, e per le Provincie al visto della Corte dei conti. Se i tesorieri sono anche esattori o ricevitori, sono applicabili, tanto alla prestazione che allo svincolo della loro cauzione, le disposizioni della legge sulla riscossione delle imposte dirette, testo unico 29 giugno 1902, n. 281, e del relativo Regolamento 10 luglio 1902, n. 296.

---

1. Così sostituito dal R. Decreto 29 dicembre 1901, n. 566, poi dall'art. 2 del R. Decreto 21 agosto 1902, n. 406.

Per la valutazione della cauzione del tesoriere si applicano le disposizioni degli articoli 17 e 18 della testè citata legge sulla riscossione delle imposte.

Art. 106. Sono applicabili ai tesorieri le incompatibilità di cui agli art. 14 e 15 della citata legge 23 giugno 1897, n. 236.

Art. 107. Il tesoriere, quando tale ufficio non sia sostenuto dall'esattore, dal ricevitore o da un istituto di credito, deve avere il suo ufficio nella sede dell'Amministrazione, o nella località che venga designata nel capitolato d'oneri.

Il tesoriere, anche se esattore o ricevitore, deve avere apposita cassa-forte, destinata esclusivamente ai fondi del Comune o della Provincia, tenendo distinti i fondi di riserva da quelli della contabilità corrente.

In caso d'incassi straordinari per mutui, riscossioni di capitali, ecc., può la Giunta provinciale amministrativa ordinarne il versamento nella Cassa dei depositi e prestiti, o in un istituto di emissione, o nella Cassa postale di risparmio in nome del Comune o della Provincia, per provvedere rateatamente all'impiego dei fondi relativi. Il versamento è obbligatorio quando tali incassi superino l'ammontare della cauzione, a meno che non sia dimostrata l'imminenza di pagamenti per somme equivalenti.

Art. 108. L'Amministrazione ha l'obbligo di trasmettere al tesoriere:

a) il bilancio di previsione reso esecutorio:

b) le deliberazioni esecutorie relative a storni, prelevamenti dai fondi delle spese impreviste e di riserva, quelle relative a pagamenti su fondi a calcolo, e qualsiasi altra deliberazione di nuove e maggiori spese;

c) le partecipazioni di nomina degli amministratori.

Art. 109 (1). Il tesoriere deve tenere al corrente e custodire con le necessarie cautele:

1° il registro di cassa:

2° il bollettario delle riscossioni, che deve essere vidimato dal capo dell'Amministrazione o da un suo delegato;

3° il registro dei ruoli e dei titoli di riscossioni, e le note di maggiori entrate;

(1) Così sostituito dal R. Decreto 29 dicembre 1901, n. 566.

4° i mandati di pagamento, divisi per articoli e cronologicamente ordinati;

5° i verbali di verificazione di cassa;

6° tutti gli altri registri che si rendessero necessari per importanza della gestione, o che fossero prescritti da speciali regolamenti o capitolati di servizio.

Art. 110. Quando venga a cessare, per qualsiasi ragione, gestione di un tesoriere, deve aver luogo il passaggio di cassa, redigendosi apposito verbale, da porsi a corredo del conto per la separazione della responsabilità del cessante e del nuovo tesoriere.

902. Critica di questo articolo e della cattiva disposizione delle norme di contabilità comunale nella legge e nel regolamento. — 903. Disposizioni complementari dell'articolo 177 nella legge del 1902 sulla riscossione delle imposte dirette. — 904. Obbligo dell'esattore comunale di tenere la cassa del Comune. — 905. Tesoreria comunale esercita da un istituto di credito. — 906. Diritti speciali del Comune come ente pubblico sul suo tesoriere. — 907. Nomina del tesoriere: rinvio. — 908. Se il Comune eccede la sovrimposta non può nominare un tesoriere speciale. — 909. La nomina del tesoriere non può eccedere il decennio esattoriale in corso. — 910. Carattere eccezionale della nomina di un tesoriere speciale. — 911-912-913. Cauzione del tesoriere. - 914. Obbligo del tesoriere di rendere il conto: rinvio. — 915. Funzioni del tesoriere comunale: esazioni delle rendite e pagamento delle spese. — 916-917. Obblighi del tesoriere circa il versamento delle somme incassate. — 918. Riscossioni speciali e straordinarie. — 919. Quietanze delle entrate riscosse dal tesoriere. — 920. Responsabilità per le mancate riscossioni. — 921-922-923-924. Compensi per le riscossioni del tesoriere. — 925. Obbligo del tesoriere di pagare le spese del Comune coi fondi in cassa. — 926. Visite di cassa.

902. Prima di cominciare l'analisi di questo articolo dobbiamo vivamente deplorare il modo e la forma con cui la materia contabile dell'azienda comunale e provinciale venne disciplinata nella legge e nel regolamento. Sotto il regime della legge 20 marzo 1865 e ancora del testo unico 10 febbraio 1889, si sapeva che per questa parte valevano o i principî generali o le disposizioni della legge e del regolamento — in quanto applicabile — della contabilità generale dello Stato.

Quando si stavano discutendo in Senato gli ultimi articoli della legge comunale del 1889, il senatore Cambray-Digny chiese appunto che si disciplinasse meglio questa materia e ne uscì l'art. 89 così concepito:

« Il Governo del Re, sentito il Consiglio di Stato e la Corte dei Conti, provvederà a mettere in armonia l'amministrazione dei Comuni e delle Provincie con le norme della legge e del

regolamento sulla amministrazione e contabilità generale dello Stato ».

Il Regio Decreto 6 luglio 1890 fu l'adempimento di tale promessa legislativa: ma il lavoro, si ripete, fu affrettato e poco considerato: tanto che, si può ben dire, nè soddisfece alle esigenze pratiche delle Amministrazioni, nè piacque ai teorici della contabilità pubblica.

Peggio si fece, a nostro giudizio, col nuovo testo unico 4 maggio 1898, tagliando a pezzi quello che fu il R. Decreto 6 luglio 1890 e intercalando parte delle sue disposizioni nella legge comunale e parte nel regolamento. Così ne avvenne che fondamentali precetti di amministrazione e di contabilità si trovano relegati nelle disposizioni regolamentari, mentre altri articoli di pura tecnica contabile sono diventati disposizioni di legge. E ancora avvenne che disposizioni intimamente coordinate e che, poste di seguito, avevano tutto il loro valore abbiano perduto il loro significato coll'essere disgiunte. Da ultimo il Ministero dell'interno muta quasi tutti gli anni con semplici circolari l'ordinamento grafico del bilancio e del conto comunale e il modo di computare e stanziare gli avanzi o i disavanzi di gestione. Conseguenza di questo disordine si è che pochi oramai — per non dire nessuno — riescono a rendersi conto delle norme contabili da cui sono rette, o lo dovrebbero essere, le aziende pubbliche locali.

Noi seguiremo l'ordine tracciato dagli articoli della legge, per quanto questo non sia quello voluto dalla teoria e dalla pratica dei conti, cercando di mettere nella trattazione dei singoli articoli la maggiore chiarezza consentita dalla infelice loro successione.

903. Oltrecchè dall'art. 177 della legge comunale, questo argomento è anche regolato dagli art. 5, 80 e 93 della legge 29 giugno 1902 per la riscossione delle imposte dirette. Per tali articoli:

1° l'esattore riscuote tutte le imposte dirette erariali e le sovrimposte e tasse comunali, nonchè le altre entrate patrimoniali dei Comuni quando tale metodo di esazione sia imposto dal prefetto, sentita la Giunta provinciale amministrativa (articolo 5);

2° l'esattore, entro dodici giorni dalla scadenza di ciana rata, versa al tesoriere del Comune l'ammontare delle oste e sovrimposte comunali e, quando abbia anche l'ufficio esoriere comunale, le tiene a disposizione del Comune nella porzione di otto decimi, versando gli altri due decimi nel so del bimestre. Per le entrate comunali di altra natura è uto a versare soltanto le somme realmente riscosse quando i sia altrimenti pattuito (art. 80);

3° infine l'esattore adempie l'ufficio di tesoriere del nune senza corrispettivo; non è soggetto a visita di cassa non nel caso di ritardo nei versamenti o per quella parte la sua gestione che si riferisce alle qualità di cassiere del nune (art. 93).

904. Il Comune può avere un proprio e particolare tesore; ma, quando questi manchi, l'esattore comunale ha il itto, anzi l'obbligo per legge, di tenere la cassa del Comune. esto principio, sancito dall'art. 177 della legge comunale, petuto nel capoverso 1° dell'art. 93 della legge (testo unico) giugno 1903, n. 281, sulla riscossione delle imposte dirette concepito: « L'esattore adempie all'ufficio di tesoriere del nune senza corrispettivo... ». Infine l'art. 128 del Regolaito 10 luglio 1902, n. 296, per la esecuzione dell'ora citata ge dispone che l'esattore che abbia la gestione di cassa Comune, ne rende i conti entro tre mesi dalla chiusura 'esercizio, a termini dell'art. 282 della legge comunale e vinciale (vedi i richiami fatti più oltre, n. 914).

905. La cassa comunale non può adunque essere gestita che all'esattore delle imposte dirette, oppure da un apposito riere comunale. Può però la gestione medesima essere lata anche ad un istituto di credito: però in tal caso il porto fra il Comune e l'istituto non assume punto la figura un contratto di conto corrente o di altro rapporto giuri- commerciale, ma resta funzione di contabilità: epperò rapporto non sarebbe regolato dalla legge commerciale, la cognizione delle relative controversie potrebbe essere oluta alla giurisdizione ordinaria; bensì rimarrebbe sempre getto alla legge di contabilità ed al fòro speciale stabilito

per i pubblici conti. Nè il rapporto perde tale carattere contabile per acquistare quello commerciale di conto corrente neppure nel caso in cui, essendosi costituita a cassiere del Comune una Cassa di risparmio, sia stato con la medesima pattuito che sui residui o giacenze di cassa fosse dalla medesima corrisposto un interesse (1).

906. Come venne già osservato, premesso che la concessione del servizio di tesoreria è atto di pubblica amministrazione, ne segue che i rapporti giuridici che nascono fra i due enti sono quelli che passano tra Comune e tesoriere. E quindi, nell'ipotesi di una deficienza di cassa, o chiusura degli sportelli, non attinge il Comune i suoi diritti da una obbligazione civile, o da un atto in cui si faccia questione di un diritto civile o politico che si pretende leso, bensì essenzialmente dal servizio di cassa, ossia da obblighi regolati da una legge speciale; per cui la cognizione del conto del tesoriere sfuggirebbe alla competenza del giudice ordinario innanzi al quale si svolge la procedura di fallimento, e resta devoluta alla giurisdizione amministrativa. Del pari l'azione contro gli amministratori della cassa per responsabilità da essi incorsa per maneggio del danaro comunale dalla cassa medesima somministrato, sfuggirebbe al diritto comune, per essere regolata invece dall'art. 182 della legge comunale e provinciale; e quindi seguirebbe anch'essa la competenza contabile.

In altri termini, se un istituto commerciale adempie le funzioni di tesoriere del Comune, il contratto assume carattere di diritto speciale amministrativo, e segue le regole tutte stabilite dal diritto contabile.

907. Il modo di nomina del tesoriere, quando esso sia la stessa persona dell'esattore delle imposte dirette, è determinato dalla legge 29 giugno 1902 sulla riscossione delle imposte: ce ne siamo occupati nel commento all'art. 126, n. 2, e a quella parte del commento rimandiamo il lettore. Quando il servizio di tesoreria sia separato da quello di esattoria, nessuna norma

---

(1) Così rettamente decise, con una notevole sentenza, il Tribunale di Sassari, 18 luglio 1891 (*Legge*, 1891, II, 740).

eciale è stabilita dalla legge intorno alla nomina del teso-
ere; e bisogna rimettersene alle disposizioni generali stabilite
ll'art. 126 della legge comunale intorno alla nomina degli
piegati comunali. Tali norme sono state già commentate
tto detto articolo.

908. Sebbene dalle combinate disposizioni degli art. 126,
2, e 177 possa apparire che è in piena potestà dei Comuni
nominare o no il loro tesoriere, abbiamo già avvertito nel
mmento all'art. 126, n. 2, che è principio ormai assodato
lla dottrina e dalla giurisprudenza non essere loro concesso
mpre di affidare il servizio di cassa ad un tesoriere; la
gione si è che, trattandosi di spesa facoltativa, allora solo
Comuni possono nominare un tesoriere quando non eccedano
limite massimo della sovrimposta fondiaria: ove eccedano
detto limite, sono tenuti a valersi dell'obbligo imposto all'e-
ttore dall'art. 93 della legge 29 giugno 1902 sopra citato, e
fidargli il servizio gratuito di tesoreria. Non può farsi ecce-
one a questa regola se non quando concorrano tali circo-
anze che l'interesse del Comune esiga la separazione del
rvizio di tesoreria da quello dell'esattoria: e di queste cir-
stanze è rimesso l'apprezzamento alla Giunta provinciale
amministrativa. E sull'una e sull'altra di queste due massime
costante la giurisprudenza del Consiglio di Stato (1).

909. Ed è parimenti costante sulla massima che, anche
ando un Comune nomini il suo tesoriere, la durata della
mina non può eccedere il periodo del decennio esattoriale
corso, onde non impegnare la libertà delle future ammi-
strazioni, alle quali può parere più conveniente di affidare
l'esattore il servizio gratuito di tesoreria. Così, se il Comune
e ha ancora tre anni prima che scada il decennio esatto-
ale, nomina il suo tesoriere per cinque anni, non è già nulla

(1) Cons. di Stato, 18 novembre 1882; 12 febbraio e 4 giugno 1886;
febbraio 1889; 27 maggio, 13 settembre e 5 ottobre 1892, 21 ottobre 1896
Rivista ammin., XLVIII, 1637; *Cons. dei Com.*, 1897, 87; *Giurisp. it.*,
97, III, 120); 15 novembre 1897 (*Imp. dir.*, 1898, 109) — Decisione
lla IV Sezione, 13 settembre 1893 (*Manuale*, 1893, 286, coi relativi
chiami).

la nomina, ma la durata ne dev'essere ridotta da cinque a tre anni, onde venga a finire insieme al periodo esattoriale.

910. Ma la nomina di un tesoriere speciale è una eccezione. La regola è che tanto il servizio di tesoreria quanto la riscossione delle entrate siano affidate allo stesso esattore. Anche nel corso del contratto e in qualunque tempo l'esattore può essere obbligato ad assumere, senza alcun corrispettivo, le funzioni di tesoriere (1). E così il prefetto, ai termini dell'art. 5, lett. *b*, della legge 29 giugno 1902 può sempre imporgli di assumere la riscossione di una o più entrate determinate. Si avverta però che all'uopo è necessario un decreto motivato del prefetto, preceduto dal parere della Giunta provinciale amministrativa, e che la riscossione delle entrate, durante il contratto, non può essere imposta all'esattore con l'obbligo del non riscosso per riscosso.

911. Devesi nel contratto provvedere a che il tesoriere dia una congrua cauzione (come deve darla l'esattore delle imposte dirette che assuma la gestione della cassa comunale) e devono in esso introdursi i patti e le garanzie confacenti agli ordinamenti amministrativi stabiliti; altrimenti l'autorità tutoria deve annullare di ufficio gli atti relativi, e ciò anche quando intorno alla validità di tali atti penda giudizio innanzi ai tribunali (2).

912. Il modo di prestazione, la misura e lo svincolo della cauzione del tesoriere od esattore, sono regolati dall'articolo 105 del Regolamento comunale, così come venne sostituito dal Regio Decreto 29 dicembre 1901, n. 566, e poi dall'articolo 2 del Regio Decreto 29 agosto 1902, n. 406, e riferito in capo al commento di questo articolo della legge comunale.

---

(1) Vedi il parere del Consiglio di Stato, 14 aprile 1899 (*Riv. amm.*, L, 536) con cui anche fu ritenuto che il servizio di tesoreria non può in questo caso compensarsi con aggio superiore a quello pattuito per la riscossione vincolato all'onere del non riscosso per riscosso, ed in mancanza di patto speciale, a quello stabilito per l'esattoria delle tasse.

(2) Cons. di Stato, parere 29 gennaio 1892 (*Legge*, 1892, I, 571).

913. Solo, sulla disposizione del citato art. 105 per cui la cauzione non deve, di regola, essere inferiore al sesto delle entrate effettive del Comune, è da osservarsi che quando il servizio di esattoria è congiunto con quello di tesoreria, la tangente di cauzione per questi due servizi deve essere ragguagliata al sesto di tutte le entrate, di qualsiasi natura, che non vanno computate nella determinazione dell'ammontare della cauzione che l'esattore è tenuto a prestare a norma della legge sulla riscossione delle imposte dirette. Invece, quando il servizio di tesoreria è tenuto separato, il tesoriere è tenuto a prestare la cauzione, nella suindicata misura, per tutte le entrate indistintamente, tanto per quelle che egli direttamente riscuote ed incassa, quanto per quelle che gli vengono versate dall'esattore (1).

914. Il tesoriere è anche sottoposto all'obbligo del rendiconto annuale. Ma di questo argomento, come di ogni altro relativo ai rendiconti, sarà più opportuno rinviare l'esame al commento dell'art. 281.

915. Due còmpiti sono dalla legge affidati al tesoriere comunale: cioè, esazione delle rendite e pagamento delle spese.

Che cosa s'intende per esazione delle rendite? È da premettersi che per gli art. 1 e 5 della legge 29 giugno 1902, l'esattore comunale riscuote tutte le sovrimposte e tasse comunali, ordinarie e straordinarie, in conformità dei ruoli consegnatigli. Il còmpito del tesoriere comunale quindi è limitato alla riscossione di tutto ciò che non siano sovrimposte e tasse, ossia delle rendite patrimoniali del Comune e del canone del dazio di consumo, quando esso sia appaltato.

È però da aggiungersi che l'ufficio del tesoriere in quanto a riscossioni è tenuto entro limiti angusti: egli deve però ricevere i versamenti anche dall'esattore comunale per tutte le sovrimposte e tasse che ad esso incombe di riscuotere; ed in generale deve ricevere nelle sue casse il pagamento di

(1) Vedi le due Circolari ministeriali del 28 luglio e del 14 agosto 1902 *Riv. amm.*, LIII, 671 e 747).

quanto pervenga al Comune per qualunque titolo, sia anche per mutuo, o per sussidi governativi, o concorsi di altri enti.

916. Su questo punto sorgono varie questioni. Così si è detto che se il tesoriere sia diverso dell'esattore, questi deve versare nelle casse del primo tutto il carico portato dai ruoli per sovrimposte e tasse comunali. Però l'art. 80 della legge del 20 aprile 1871 faceva solamente obbligo all'esattore di tenere a *disposizione* del Comune le imposte e sovrimposte comunali. E l'art. 81 soggiungeva che l'esattore era sottoposto alla multa del 4 °/₀ solamente nel caso di ritardo al pagamento dei mandati comunali, e non già nel caso di ritardo dei versamenti delle somme spettanti al Comune. Da questi due articoli si volle desumere che l'esattore non fosse obbligato di versare al tesoriere le somme da esso riscosse. La giurisprudenza amministrativa aveva oscillato parecchio su tal punto, ma due assennate decisioni della Corte dei conti avevano assodato che gli art. 80 e 81 della legge sulla riscossione delle imposte dirette si riferivano esclusivamente al caso (che è quello favorito dal legislatore) che l'esattore fosse anche tesoriere del Comune: quando invece l'esattore era diverso del tesoriere, egli aveva l'obbligo di versare a questi le somme riscosse, ed era assoggettato alla multa del 4 °/₀ anche nel semplice caso di ritardo nei versamenti. Ora poi la materia è precisamente regolata dal capoverso 2° dell'art. 80 della legge 29 giugno 1902, che fa obbligo all'esattore di versare al tesoriere del Comune gli $^{8}/_{10}$ delle imposte e sovrimposte comunali nei primi dodici giorni dalla scadenza e gli altri $^{2}/_{10}$ nel corso del bimestre *e, quando abbia anche l'ufficio di tesoriere comunale,* di tenere tali somme *a disposizione del Comune nelle stesse proporzioni.*

917. Per le entrate comunali di altra natura l'esattore-tesoriere è tenuto a versare soltanto le somme realmente riscosse quando non sia altrimenti pattuito (art. 80, capov. 3°). E alla multa di 4 centesimi ogni lira non versata è assoggettato l'esattore-tesoriere pel ritardo nel pagamento dei mandati comunali, sulle somme delle quali risponde ai termini dell'art. 80 (art. 81). Questa disposizione però merita di essere chiarita,

erchè non potrebbe certo ammettersi che l'esattore non teso-
ere abbia l'obbligo rigoroso di versare, alle scadenze, l'intera
somma risultante dal ruolo per imposte e tasse comunali, e
ne l'esattore-tesoriere abbia soltanto l'obbligo, assai meno
ravoso, di soddisfare il pagamento dei mandati man mano
li vengono presentati. La realtà è che l'esattore non soltanto
obbligato ad estinguere i mandati, ma è anche obbligato
tenere l'intera somma risultante dai ruoli, non appena
erificatasi la scadenza, a disposizione del Comune. Ora, come
edremo (n. 926), l'esattore, come tale, non è soggetto a veri-
che di cassa, ma vi è soggetto come tesoriere quando riveste
nche questa qualità. Epperò, se in seguito di una verifica
on risultassero esistenti in cassa le somme che egli deve
enere per sovrimposte e tasse comunali già scadute, non
arebbe il caso di applicare la multa, che è stabilita solo pel
tardo nel pagamento dei mandati, ma la trasgressione
arebbe luogo alla penale da lire 20 a 100 a sensi dell'art. 27
ei capitolati normali 18 luglio 1902, oltre la eventuale
esponsabilità penale (1).

La multa può essere altresì inflitta dal giudice contabile
ell'atto in cui esamina il conto dell'esattore, essendo questo
perativo di diritto e dovendo considerarsi anche come un
ccessorio delle sovrimposte e tasse, del quale servizio deve
iudicare lo stesso giudice della causa principale.

918. Dicemmo che, oltre alle sovrimposte e tasse comu-
ali, il tesoriere deve ricevere il versamento di quant'altro
ervenga al Comune per qualsivoglia titolo. Quindi se anche
a riscossione di una entrata comunale sia affidata ad un
estore speciale (come, ad esempio, il diritto di peso pubblico)
'incasso della medesima è inerente al servizio di tesoreria;
per cui non è dovuto per esso alcun premio speciale, nè
all'esattore-tesoriere, nè al tesoriere diverso dall'esattore. In
questo senso è la giurisprudenza (2).

919. L'art. 132 del Regolamento comunale 19 settembre
1899 dispone che per le entrate che riscuote il tesoriere deve

(1) Cons. di Stato, 5 dicembre 1901 (*Man. amm.*, 1901, 536).
(2) Corte dei conti, 3 novembre 1892 (*Legge*, 1892, II, 529).

rilasciare quietanza staccata da un bollettario a madre e figlia con un numero continuativo per ogni esercizio e per ogni agente. E la giurisprudenza ha giustamente ritenuto che pagamenti fatti al Comune non sono legittimi se non siano fatti al suo tesoriere e non siano giustificati mediante le bollette da esso rilasciate (1). L'articolo succitato suppone che vi siano nel Comune parecchi agenti di riscossione, mentre in sostanza non ve n'ha che un solo, il tesoriere, al quale ogni riscossione deve fare capo. Nè questa disposizione può riguardare le quietanze rilasciate dall'esattore, pel quale vi sono speciali norme nella legge 29 giugno 1902 e nel relativo regolamento. Ciò dipende da che l'art. 33 del Regio Decreto 6 luglio 1890, trasfuso nell'art. 132 del Regolamento comunale, fu troppo fedelmente imitato dal regolamento di contabilità dello Stato.

920. In dipendenza del suo ufficio di riscuotere le rendite comunali, il tesoriere assume la responsabilità per le mancate riscossioni, ed ha diritto per le medesime ai compensi che col Comune sono stati pattuiti.

La mancata riscossione involve la responsabilità del tesoriere, quando egli non giustifichi di avere spese le cure di legge per ottenere il pagamento dai debitori del Comune. Così ad esempio, il tesoriere è responsabile per non avere riscosso per sua colpa l'affitto di una casa di proprietà del Comune (2). E su tal punto non è a fare alcuna distinzione tra i contabili obbligati e quelli non obbligati al non riscosso per riscosso (3). Di questa responsabilità giudica la giurisdizione contabile nell'esame e giudizio dei conti.

921. Per le riscossioni il tesoriere ha però diritto ai compensi pattuiti. Se però il tesoriere sia anche l'esattore delle imposte dirette, sorgono gravi questioni per determinare quali riscossioni attengono al servizio di cassa, che per l'esattore è gratuito, e quali invece possono qualificarsi riscossioni di

(1) Cass. Firenze, 22 dicembre 1890 (*Legge*, 1891, II, 259).
(2) Corte dei conti, 26 maggio 1891 (*Legge*, 1891, II, 825).
(3) Corte dei conti, 22 novembre 1892 (*Giust. amm.*, 1892, 77).

imposte e tasse comunali per le quali compete aggio, e quali sono riscossioni di entrate diverse dal servizio di cassa, per quali un aggio può l'esattore stipulare a suo favore.

Chi consulta la giurisprudenza della Corte dei conti trova numerevoli decisioni, le quali rischiarano queste questioni forniscono utili criteri per deciderle. Il principio che domina tutta questa materia si è, come già fu accennato, che l'obbligo dell'esattore di assumere il servizio di cassa gratuitamente, ossia senza aggio, deve intendersi limitato al servizio di cassa vero e proprio, ossia alle operazioni che implicano soltanto l'incasso o la erogazione del danaro, ma non si estende alle operazioni per le quali l'esattore sia tenuto, in forza del contratto, a rispondere del non riscosso, e così a quelle che implicano l'onere di escutere i morosi: in questi casi si tratta di una vera e propria riscossione di entrate, sulle quali l'esattore, a sensi dell'art. 5 della legge 29 giugno 1902, ha diritto ad aggio nella misura stabilita per le imposte e sovrimposte.

Di questi principî la giurisprudenza ha fatte numerose applicazioni, delle quali le più notevoli riguardano la riscossione dei canoni daziari e dei tagli di boschi.

922. Quanto ai canoni daziari non si può stabilire, in via di massima, se la relativa riscossione costituisca un semplice servizio di cassa o una operazione di entrata, dovendosi distinguere ipotesi da ipotesi. Quando l'esattore non ha altro compito che quello di incassare le somme raccolte o dall'appaltatore se il dazio sia stato appaltato, o dagli impiegati comunali se dazio si riscuote in economia, evidentemente, l'operazione cui si fa luogo, essendo di semplice incasso, riguarda l'esattore, non come tale, ma come tesoriere comunale; epperò sulle riscossioni egli non ha diritto ad aggio (1). Quando invece

(1) Per non citare che la giurisprudenza più recente, vedi le decisioni della Corte dei conti, 22 maggio 1900 (*Riv. amm.*, LI, 886); 26 novembre 1901 (*Ivi*, LIII, 116); 21 gennaio 1902 (*Ivi*, LIII, 199), la quale giudicò oltre che non si può dedurre il diritto all'aggio dal fatto di avere il contabile spiccato alcuni atti esecutivi contro gli appaltatori del dazio di consumo, avendo egli agito quale mandatario del Comune e non nella qualità di esattore; 25 marzo 1902 (*Ivi*, LIII, 458); 26 novembre 1902 (*Giurispr. sarda*, 1903, 95); 21 aprile 1903 (*Rivista ammin.*, LIV, 518;

l'esattore si assume il rischio della riscossione alle scadenze dei canoni daziari, e ne risponde con l'obbligo del non riscosso per riscosso, allora l'operazione è inerente alla riscossione delle entrate, e quindi sui versamenti l'esattore ha diritto ad aggio (1).

923. Anche pei tagli dei boschi occorre distinguere: quelli straordinari sono alienazioni patrimoniali, e sul prezzo relativo l'esattore non ha diritto ad aggio, giusta l'articolo 5 del Regolamento, trattandosi di una semplice operazione di cassa (2); invece, quelli ordinari costituiscono una vera entrata patrimoniale del Comune, sulla quale è dovuto l'aggio (3-4).

Consiglio dei Com., 1903, 130; *Giust. amm.*, 1903, 47; *Mun. ital.*, 1903, 335); 10 novembre 1903 (*Riv. amm.*, LV, 110); 17 novembre 1903 (*Ivi*, LV, 110); 3 maggio 1904 (*Ivi*, 845); 28 giugno 1904 (*Ivi*, LV, 929). Vedi pure: Cons. di Stato, 10 settembre 1903 (*Ivi*, LIV, 804).

(1) Vedi, fra le decisioni più recenti: Corte dei conti, 22 gennaio 1901 (*Riv. amm.*, LII, 275); 22 dicembre 1903 (*Ivi*, LV, 127); 26 gennaio 1904 (*Ivi*, LV, 537).

(2) Corte dei conti, 1° maggio 1900 (*Riv. amm.*, LI, 812); 2 aprile 1901 (*Ivi*, LII, 625).

(3) Corte dei conti, 12 febbraio 1901 (*Riv. amm.*, LII, 462); 17 dicembre 1901 (*Ivi*, LIII, 198); 15 gennaio 1903 (*Cons. dei Com.*, 1903, 96); 5 maggio 1903 (*Ivi*, 1903, 133; *Boll. Op. pie*, 1903, 411); 15 novembre 1904 (*Rivista amministrativa*, LVI, 36).

(4) La più recente giurisprudenza della Corte dei conti ha stabilito inoltre, in questa materia, le seguenti massime:

Costituisce partita di giro il canone che il Comune versa allo Stato pel dazio consumo: quindi, se il contratto esclude dall'aggio le partite di giro, l'aggio non compete su tale versamento: 24 marzo 1898 (*Rivista amministrativa*, XLIX, 970);

Sono egualmente esclusi dall'aggio i sussidi dati dal Ministero della pubblica istruzione quando il contratto esattoriale esclude in genere dall'aggio le entrate derivanti al Comune da compartecipazioni ad imposte: decis. succit.;

È valido il patto pel quale, derogandosi al sistema della legge, sia dovuto al tesoriere comunale l'aggio su tutte le somme incassate, e quindi su tutte quelle portate in bilancio, comprese le partite di giro: 10 gennaio 1899 (*Ivi*, L, 414);

I Comuni possono stipulare a favore del tesoriere un aggio su tutte le somme incassate pel Comune anche se non si tratti di vere riscossioni, escluse soltanto le partite di giro e le entrate meramente figurative: 2 maggio 1899 (*Ivi*, L, 580);

L'aggio non compete all'esattore sulla esazione delle somme pagate dal Comune allo Stato a titolo di pigione dei locali comunali adibiti ad uso di uffici governativi, dappoichè siffatta esazione costituisce un vero

924. Un principio merita ancora di essere rilevato, sicome quello che è di capitale importanza, ed è questo: non

---

proprio servizio di cassa, al quale l'esattore è tenuto senza compenso: luglio 1899 (*Ivi*, LI, 129);

Non può considerarsi come un puro servizio di cassa l'esazione di endita pubblica nominativa; epperò per essa dev'essere corrisposto l'aggio l tesoriere in vista dei disagi e delle spese che egli incontra per tale perazione: 23 gennaio 1901 (*Ivi*, LII, 273); — per contro: non è ammisibile corrisponsione di aggio sulla rendita pubblica, per la cui esazione ion è richiesta altra cura che quella dell'introito e della custodia del lanaro, che rappresentano servizi di cassa: 15 novembre 1904 (*Ivi*, LVI, 36);

Non compete aggio all'esattore-tesoriere sugli incassi che si fanno per itenute sugli stipendi e per rimborsi di spese mandamentali: 12 marzo 901 (*Ivi*, LII, 125);

Quantunque l'esattore-tesoriere abbia assunto l'obbligo del non riscosso er riscosso rispetto alle entrate comunali con diritto all'aggio su tutte e riscossioni non formanti parte del servizio di cassa, non gli compete ggio per quelle partite per le quali non gli furono consegnati i ruoli che, pur essendo nei ruoli, non vennero poste a carico nel conto: 5 marzo 1902 (*Ivi*, LIII, 458);

Compete l'aggio all'esattore-tesoriere sulle riscossioni delle rendite dei erreni comunali (le quali non si possono comprendere fra quelle operazioni che costituiscono servizio di cassa gratuito per legge) anche quando el contratto esattoriale siavi il patto che esclude l'aggio sui versamenti depositi eseguiti senza ruolo: 10 giugno 1902 (*Ivi*, LIII, 580);

Quantunque l'esattore sia per legge obbligato al gratuito servizio di esoreria comunale, la giurisprudenza ha ammesso che si possa nel contratto pattuire l'aggio sulle entrate comunali, ma tale patto non può iguardare che le esazioni per le quali vi sia l'obbligo del non riscosso per riscosso e che importino cure e rischi, non gli introiti che costituiscono puro servizio di cassa: 10 giugno 1902 (*Ivi*, LIII, 860);

Essendo il servizio di cassa gratuito per legge, non compete all'esattore-tesoriere aggio sulle somme che esso deve semplicemente incassare, anche quando il contratto gli faccia obbligo di versare le entrate comunali quantunque non riscosse: 1° luglio 1902 (*Ivi*, LIII, 965);

Non compete all'esattore-tesoriere aggio sulle somme versate dalla Provincia pel mantenimento degli esposti e su quelle derivanti dalla vendita di farine acquistate dal Comune, allorchè nel contratto sia stabilito l'aggio sulla riscossione delle entrate comunali, quantunque tali introiti non siano stati compresi fra quelli determinati come improduttivi di aggio; spetta invece l'aggio sulle riscossioni derivanti da diritti di segreteria e la pene pecuniarie, che costituiscono entrate effettive del Comune: 23 dicembre 1902 (*Ivi*, LIV, 204);

Se il contratto di tesoreria esclude dall'aggio le partite relative al servizio di cassa, il fatto che siano state comprese in un quinternetto li relazione insieme con altre di cui il tesoriere deve rispondere con l'obbligo del non riscosso come riscosso non può far nascere il diritto all'aggio di lui favore: 20 gennaio 1903 (*Ivi*, LIV, 534; *Mun. ital.*, 1903, 107);

A norma della legge sulla riscossione delle imposte e relativo regolamento è da corrispondersi al tesoriere-esattore l'aggio sulle entrate le

può il tesoriere comunale che sia anche esattore conseguire, per una identica riscossione, un doppio aggio: l'uno come esattore e l'altro come tesoriere, salvo quando ciò costituisca un espresso patto nel capitolato col quale si assunse il servizio. Questo principio trovasi ripetuto in moltissime decisioni della Corte dei conti. Ma noi ci limiteremo a citare in nota una delle più esplicite (1).

925. Al tesoriere incombe anche l'obbligo di pagare, con fondi che ha in cassa, le spese del Comune. Quando l'esattore sia tutt'uno col tesoriere, quest'obbligo naturalmente pesa sull'esattore. Del pagamento delle spese si occupa più di proposito l'art. 180, epperò noi rimandiamo a quella sede tutto ciò che si riferisce al modo di emissione dei mandati ed alla responsabilità che per tale titolo può incorrere il tesoriere.

926. Il tesoriere è soggetto a visite di cassa: precauzione assai saggia, non potendo il semplice rendiconto annuale essere

---

quali per loro natura impongono al tesoriere cure e responsabilità per esigerle, sia che la esazione avvenga in base a ruoli o con la procedura fiscale, sia che avvenga con elenchi di riscossione e con la procedura ordinaria: 9 giugno 1903 (*Cons. dei Com.*, 1905, 189);

L'esattore comunale incaricato del servizio di tesoreria a norma delle vigenti disposizioni sulla riscossione delle imposte dirette non ha diritto, quando non sia stato espressamente pattuito, all'aggio pel servizio di cassa, che comprende tutte quelle esazioni di entrate comunali, le quali si verificano senza che da parte dell'esattore siavi opera alcuna di esazione verso i debitori; quindi non compete aggio all'esattore sulle entrate impreviste, sul prodotto delle pene pecuniarie e sui diritti esatti per pubblici servizi: 17 novembre 1903 (*Riv. amm.*, LV, 110);

Compete all'esattore l'aggio anche sulla sovrimposta dovuta dal Comune a se stesso pei beni patrimoniali di cui è possessore: 17 maggio 1904 (*Ivi*, LV, 685);

Per determinare gli introiti produttivi di aggio a favore del tesoriere comunale bisogna attenersi, in mancanza di esplicito patto contrattuale, alle norme generali che regolano il servizio di tesoreria dei Comuni; in forza di ciò non compete aggio al tesoriere sui fondi di cassa, sulle partite di giro e sui capitali tolti in prestito dal Comune: 19 luglio 1904 (*Ivi*, LV, 765);

Compete all'esattore-tesoriere l'aggio sulle entrate comunali per le quali sia tenuto all'obbligo del non riscosso per riscosso, quando vi sia esplicito patto contrattuale, ovvero risulti da altri elementi che determinano le obbligazioni risultanti dal contratto: 20 dicembre 1904 (*Ivi*, LVI, 170).

(1) Corte dei conti, decisione 15 marzo 1892 (*Giust. amm.*, 1892, 53).

sufficiente ad accertare l'integrità della gestione dei fondi comunali. E queste visite di cassa sono ordinarie e straordinarie. Per le prime dispone l'art. 102 del Regolamento comunale, così come venne sostituito dal R. Decreto 21 agosto 1902, n. 406; per le visite straordinarie dispone l'art. 103 del Regolamento stesso. Questi due articoli furono testualmente inseriti in capo a questo commento dell'art. 177 della legge, e ad essi facciamo, senz'altro, rinvio. L'esattore, invece, come tale, non è soggetto a verifiche di cassa (art. 93, capov. 1°, legge sulla riscossione delle imposte), salvo i casi di ritardo nei versamenti o per quella parte della gestione che riguarda il servizio di cassa; e ciò perchè, dato l'obbligo rigoroso del non riscosso per riscosso e la garanzia della cauzione, l'amministrazione, fino a che non vi sia ritardo nei versamenti, non ha ragione di ingerirsi nella cassa dell'esattore (1).

Art. 178 (Testo unico, art. 150). — **L'esazione delle entrate comunali avrà luogo, secondo le indicazioni del bilancio e dei ruoli, coi privilegi fiscali determinati dalle leggi.**

Regolamento approvato con R. D. 19 settembre 1899, n. 394, per la esecuzione della legge comunale e provinciale.

Art. 131. La riscossione delle entrate si effettua in base ai ruoli e contratti resi esecutori e agli ordinativi d'incasso.

Il tesoriere non può ricusare l'esazione delle somme che venissero pagate in favore dell'Amministrazione e le terrà in deposito fino alla conferma di questa.

Esso deve dare comunicazione, almeno ogni cinque giorni, al sindaco, o, rispettivamente, al presidente della Deputazione provinciale, dello stato delle riscossioni.

Art. 132. I tesorieri e gli altri agenti di riscossione devono, per ogni somma riscossa, rilasciare quietanze staccate da un bollettario a madre e figlia, con un numero continuativo per ogni esercizio e per ogni agente.

---

(1) Sulle verifiche di cassa ai tesorieri comunali vedi le Istruzioni contenute nella Circolare ministeriale 19 giugno 1896 (*Riv. amm.*, XLVII, 692).

Il bollettario dev'essere unico; nè si possono rilasciare quietanze diverse da quelle.

Art. 133. L'entrata è accertata quando l'amministrazione, appurata la ragione del credito e la persona debitrice, inscrive come competenza dell'anno finanziario l'ammontare del credito che viene a scadenza entro l'anno medesimo.

Art. 134. Per la eliminazione totale o parziale dei crediti che vengano riconosciuti in tutto od in parte insussistenti per la già seguita legale estinzione, o perchè indebitamente o erroneamente liquidati, o perchè riconosciuti assolutamente inesigibili, si provvede con speciale deliberazione del Consiglio comunale o provinciale, da emettersi in occasione dell'approvazione del conto consuntivo.

927. Senso della parola « entrate » e della parola « esazione ». — 928. Bilancio e ruoli: distinzione. — 929. Ruoli: principali massime stabilite dalla giurisprudenza al riguardo. — 930. Ruoli e quadri esecutivi nelle Provincie meridionali. — 931. Privilegi fiscali. — 932. Leggi speciali sulla mano regia nelle diverse Provincie. — 933. Riscossione di crediti di ragione privata. — 934. Se il privilegio fiscale possa stabilirsi per contratto. — 935. Se il Comune possa rinunziarvi.

927. In questo articolo la parola « entrate » è intesa in senso assai largo ed abbraccia ogni spettanza attiva del Comune, comprese le imposte, le sovrimposte e le rendite. Ciò si deve argomentare dalla duplice enunciazione del bilancio e dei ruoli contenuta nel contesto dell'articolo: riferendosi la legge colla parola « bilancio » alla riscossione delle rendite, e colla parola « ruoli » alla riscossione delle imposte.

Opportunamente quindi nell'art. 178 alla parola *esattore* del testo unico del 1889 venne più propriamente sostituita la parola *esazione* ad indicare che tutte quante le entrate, sia quelle proprie dell'esattore sia quelle speciali del tesoriere comunale, devono essere riscosse negli uguali termini della legge del bilancio e dei ruoli.

928. Le entrate, dice l'art. 178, si riscuotono secondo le indicazioni del bilancio e dei ruoli: del bilancio per tutte le entrate che non rivestono carattere di imposta, dei ruoli per tutte quelle che rivestono tale carattere. L'esattore risponde della mancata riscossione quando non dimostri le cure e le diligenze usate a tempo per effettuarla e la inesigibilità del

credito; se però assunse l'obbligo del non riscosso per riscosso (come è regola per le imposte o tasse comunali), risponde del carico portato dai ruoli alle prefisse scadenze, salvo a conseguire, dopo, il rimborso dell'inesigibile.

929. Devesi però avvertire il diverso valore del bilancio e dei ruoli come basi dell'esazione. I ruoli costituiscono ad un tempo un titolo esecutivo per l'esattore e il titolo di debito del contribuente (art. 165); per cui non occorre altro titolo per poter procedere alla riscossione. Ma il bilancio ha titolo di semplice previsione; quindi non basterebbe solamente l'indicazione del bilancio per dar titolo alla riscossione; ma occorre l'accertamento delle entrate medesime. L'art. 133 del Regolamento comunale contiene la definizione dell'accertamento nei seguenti termini: « L'entrata è accertata quando l'Amministrazione, appurata la ragione del credito e la persona debitrice, inscrive come competenza dell'anno finanziario l'ammontare del credito che viene a scadenza entro l'anno medesimo ». Quindi ha luogo la formazione di *liste di carico*, le quali servono a stabilire appunto quelle rendite accertate, delle quali il tesoriere o l'esattore incaricato del servizio di cassa può senz'altro eseguire la riscossione. Per la riscossione delle entrate che si verificassero nel corso dell'esercizio finanziario dopo l'approvazione del bilancio, provvedono le disposizioni dell'art. 179.

930. Per ciò che riguarda i ruoli, come una delle basi della esazione delle entrate comunali, debbono ormai ritenersi come assodati i seguenti principî: l'esattore, quantunque non abbia l'obbligo del non riscosso come riscosso, è responsabile della mancata esazione di rendite patrimoniali del Comune risultanti dai ruoli consegnatigli, se non dimostri le cure usate per la riscossione e la impossibilità di procedere agli atti coattivi prescritti dalla legge per la irreperibilità o morte dei debitori (1); ma non è responsabile della mancata riscossione di quelle entrate comunali, per le quali, anzichè regolari

(1) Corte dei conti, 7 novembre 1899 (*Riv. amm.*, LI, 140); 3 aprile 1900 (*Ivi*, LI, 619; *Mun. ital.*, 1900, 368; *Cons. dei Com.*, 1900, 235; *Corr. dei Com.*, 1900, 160).

ruoli, gli siano state consegnate semplici lettere di carico (1); — l'obbligo del non riscosso per riscosso pattuito nel contratto riguardo alle entrate comunali, quali le rendite patrimoniali, non può avere efficacia senza la consegna all'esattore degli elenchi annuali dei debitori e dei titoli esecutivi per procedere contro i morosi; allorchè non sia provata la detta consegna, non può ritenersi che l'esattore abbia avuto in carico la riscossione delle rendite, e nessun obbligo gli incombe di dimostrare le cure di legge adoperate contro i debitori (2); ma, obbligatosi il tesoriere a rispondere del non riscosso come riscosso per quelle entrate comunali per le quali abbia ricevuto consegna del ruolo esecutivo, la dichiarazione di ricevuta di tale ruolo lo costituisce debitore dell'intero ammontare di esse, indipendentemente dalla insufficienza o meno dei titoli esecutivi fornitigli (3); — l'esattore non è responsabile della mancata riscossione dei censi e canoni se non consti della consegna a lui fatta dei ruoli; e la prova spetta al Comune ove il contabile asserisca che i ruoli non erano in suo potere (4); ma il contabile, a scusa della mancata riscossione, non può eccepire la mancata consegna dei ruoli quando non abbia protestato a tempo (5); e, consegnati all'esattore i ruoli esecutivi, nessuna scusa vale ad esonerarlo, alle prefisse scadenze, dall'obbligo di versare il non riscosso per riscosso, salvo quella della sospensione degli atti esecutivi ordinata dal Consiglio comunale (6); — ove al tesoriere sia fatto obbligo di riscuotere tutte le entrate comunali e di tenerle a disposizione del Comune alle epoche delle scadenze rispettive, ciò non va inteso nel senso che il patto debba estendersi a qualunque credito che il Comune iscriva in un ruolo, ma va limitato alle rendite patrimoniali che hanno una entrata fissa (7).

---

(1) Corte dei conti, 13 marzo 1900 (*Cons. dei Com.*, 1900, 172).

(2) Corte dei conti, 6 novembre 1900 (*Riv. amm.*, LI, 1053; *Mun. ital.*, 1901, 28; *Cons. dei Com.*, 1901, 11).

(3) Corte dei conti, 15 luglio 1902 (*Cons. dei Com.*, 1902, 237; *Rivista amministrativa*, 1902, 859; *Mun. ital.*, 1902, 508; *Giust. amm.*, 1902, 110).

(4) Corte dei conti, 21 aprile 1903 (*Corte dei conti*, 1903, 67).

(5) Corte dei conti, 30 giugno 1896 (*Giust. amm.*, 1896, 136).

(6) Corte dei conti, 9 novembre 1894 (*Giust. amm.*, 1895, 14); 2 e 23 aprile 1895 (*Ivi*, 1895, 128 e 138); 9 maggio 1897 (*Ivi*, 1897, 118).

(7) Corte dei conti, 17 luglio 1900 (*Riv. amm.*, LI, 966).

931. Nelle Provincie meridionali, oltre ai ruoli delle imposte e tasse, sono in uso i « ruoli » o « quadri esecutivi » delle rendite patrimoniali. Questi hanno valore di un titolo possessorio, ed obbligano il debitore a provare, in petitorio, la insussistenza o la estinzione del suo debito. Si prescrivono ad ogni trentennio, e devono perciò rinnovarsi prima che questo sia spirato. Questo sistema, ordinato dagli antichi decreti borbonici 19 dicembre 1816, 30 gennaio e 19 novembre 1817, 2 maggio 1823, 8 febbraio 1856, 14 ottobre 1858 e 28 settembre 1859, fu dalla giurisprudenza dichiarato capace di coesistere con la nuova legislazione civile ed amministrativa (1).

932. L'art. 178 soggiunge che l'esazione delle entrate comunali ha luogo coi privilegi fiscali determinati dalla legge. I privilegi fiscali sono di due ordini: essi, cioè, possono rappresentare un diritto di prelazione del credito del Comune sulle somme ricavate nella esecuzione sui beni del debitore, a preferenza di altri creditori del medesimo; questi privilegi sono regolati dal Codice civile (articoli 1957 e 1962), nè crediamo qui necessario intrattenerci a parlarne. Possono essi anche rappresentare una procedura esecutiva privilegiata, per la quale, in eccezione alle regole delle ordinarie forme di esecuzione, si segue un procedimento esecutivo più spedito e più efficace. Sotto questo secondo rapporto i mezzi di esecuzione parata, forniti dalla nostra legislazione, variano secondo la natura delle entrate che si tratta di riscuotere.

Quando si tratta di sovrimposte e tasse dirette comunali, in tal caso, per l'art. 58 della legge 29 giugno 1902 sulla riscossione delle imposte dirette, riescono applicabili i mezzi di esecuzione privilegiata stabiliti dalla detta legge per la riscossione delle imposte dello Stato, i quali mezzi sono indicati nel titolo III della detta legge, titolo che nel capitolo I regola l'esecuzione sui mobili, nel capitolo II si occupa della esecuzione sui beni immobili, e nel capitolo III dà le norme comuni all'esecuzione mobiliare ed alla immobiliare.

---

(1) MAZZOCCOLO, op. cit., 539.

Questa legge ha avuto parecchi commentari (1), ai quali si può rimandare senza bisogno di farne qui un riassunto, il quale o dovrebbe essere enormemente esteso, o dovrebbe riuscire necessariamente insufficiente.

933. Per le entrate e rendite che non hanno carattere d'imposte e tasse dirette, ma rivestono quello o di tasse indirette, o di canoni, censi od altri redditi patrimoniali del Comune, la riscossione non è retta dalle norme date dalla legge 29 giugno 1902 (2). E quindi per la loro riscossione la giurisprudenza ha ritenute applicabili le varie disposizioni governative, che nelle singole regioni d'Italia regolarono il procedimento esecutivo prima della pubblicazione della legge sulla riscossione delle imposte del 20 aprile 1871 ed ora di quella del 29 giugno 1902. Per questa parte, adunque, quelle leggi sono ancora nel loro pieno vigore (3).

---

(1) Vedi segnatamente: SALVETTI, *la riscossione delle imposte secondo la legge 1871*, con un Appendice, 1876; App. 2ª, 1882; App. 3ª, 1883, Torino, Unione tipografico-editrice; — MAGGI, *Leggi sulla riscossione delle imposte dirette annotate*, Torino, id. id., 1880 — ASTENGO e BERIO, *La legge sulla riscossione delle imposte dirette*, Roma, Cecchini, 1905.

(2) Che i privilegi fiscali, giusta la legge sulla riscossione delle imposte dirette del 1902, non competano all'esattore per la riscossione delle entrate comunali diverse dalle sovrimposte e tasse dirette, decise la Corte di cassazione di Torino, 23 settembre 1904 (*Riv. amm.*, LV, 8). Contra: App. Torino, 4 dicembre 1899 (*Ivi*, 1900, 299). E la Corte di appello di Roma, 31 agosto 1898 (*Temi rom.*, 1898, 323), giudicò non potere i Comuni valersi della procedura fiscale per escutere un debitore per titolo diverso dalle imposte, cumulando nel ruolo dei contribuenti il debito d'imposta con altro debito per corrisposta di godimento di fondi.

(3) App. Torino, 3 maggio 1875 (*Legge*, 1876, 121); Cassaz. Firenze, 26 gennaio 1891 (*Ivi*, 1891, I, 401); Cass. Roma, 12 agosto 1886 e 31 marzo 1890 (*Man. amm.*, 1886, 347; *Id.*, 1880, 256); Cons. di Stato, 30 dicembre 1871, 10 giugno e 3 luglio 1873 (*Annali*, VI, 221; *Legge*, 1873, 273); Cons. di Stato, 30 settembre 1875, 26 ottobre 1877, 30 maggio 1884, 7 gennaio 1888 (*Man. amm.*, 1876, 268; 1877, 375; 1885, 27; 1888, 124, e per ciò che riguarda la giurisprudenza più recente vedi: Cass. Napoli, 12 giugno 1897 (*Dir. e giurispr.*, XIII, 138; *Conciliatore*, 1898, 120); 24 luglio 1897 (*Foro nap.*, 1897, 134; *Gazz. proc.*, XXVIII, 555); 5 luglio 1900 (*Foro nap.*, 1900, 317; *Riv. univers. di giurispr.*, 1900, 510); Appello Aquila, 10 febbraio 1899 (*Esatt. e Com.*, 1899, 112); App. Palermo, 4 giugno 1900 (*Corr. dei Com.*, 1900, 204: *Legge*, 1900, II, 811); Cons. di Stato, 24 gennaio 1902 (*Man. amm.*, 1902, 91; *Mun. ital.*, 1902, 156); Corte dei conti, 7 luglio 1903 (*Cons. dei Com.*, 1903, 209).

Queste leggi, come si è detto, variano per ciascuna regione d'Italia: e noi, senza riferire quelle lunghe disposizioni, crediamo però necessario registrarne qui partitamente le indicazioni.

Nelle antiche Provincie (Piemonte, Liguria e Sardegna) le disposizioni in vigore per la riscossione delle entrate comunali, per l'applicazione dei privilegi esecutivi o (come si diceva) della « mano regia », sono:

le Istruzioni generali del ministro delle finanze del 1° aprile 1826, n. 1915;

il Regio Decreto 28 gennaio 1859, n. 3319;

il Regolamento 28 gennaio 1859;

il Decreto luogotenenziale 9 luglio 1859, n. 3498.

Nelle Provincie lombarde sono in vigore le Regie Patenti del 18 aprile 1816, n. 59. Vi sono pure in vigore il Regio Decreto 28 gennaio 1859 ed il Decreto luogotenenziale 9 luglio 1859, emanati nelle Provincie piemontesi e pubblicati anche nella Lombardia.

Nelle Provincie venete vige tuttora il Regolamento 9 gennaio 1862 sull'esazione forzata dei crediti dello Stato e dei Comuni e la Declaratoria 10 marzo 1862 emanata a schiarimento di alcuni paragrafi del precedente regolamento.

Nelle Provincie modenesi è ancora in vigore la Legge italica del 22 marzo 1804 ed il Regolamento 3 dicembre 1851.

Nelle Provincie parmensi non vi sono speciali disposizioni, e quindi si ricorre alla ordinaria procedura di esecuzione.

Nelle Provincie toscane sono in vigore il Motuproprio granducale 28 marzo 1815, la Notificazione 16 settembre 1816 e la Circolare 30 aprile 1824. Queste disposizioni furono estese nel 1847 al ducato di Lucca.

Nelle Provincie ex-pontificie vige la Sezione XIX del Regolamento giudiziario del 10 novembre 1834 e l'editto Gamberini del 9 luglio 1835, che regola il procedimento della mano regia.

Nelle Provincie napoletane e siciliane vennero emanate numerose disposizioni, tutte in vigore. Esse sono: i Regi Decreti 3 luglio e 7 agosto 1809, i Regolamenti 25 febbraio 1810, 5 giugno 1811, i Regi Decreti 19 dicembre 1811 e 23 luglio 1812, il Regolamento 1° febbraio 1816, la legge organica 12 dicembre 1816 (art. 242, 243 e 247), il R. Decreto 30 gennaio 1819, il

Regio Rescritto 5 aprile 1817, il R. Decreto 18 ottobre 1819, il Regolamento 10 dicembre 1826, il R. Rescritto 18 luglio 1832 ed i RR. Decreti 11 ottobre 1833 e 7 maggio 1838. Deve ritenersi abrogato il rescritto del 1° giugno 1839; così ritenne il Ministero dell'interno con sua circolare del 21 marzo 1878 (1). Pei ruoli esecutivi nelle stesse Provincie devono consultarsi il citato Regio Decreto 30 gennaio 1817, n. 642, e i Regi Decreti 2 maggio 1823, n. 614, 8 febbraio 1856, n. 2871 e 28 settembre 1859, n. 981. È opportuno anche vedere la Circolare del Ministero dell'interno (Cantelli) del 14 dicembre 1873 sull'uso dei piantoni militari, e quella del demanio 5 dicembre 1901.

934. Oltre alla riscossione delle rendite patrimoniali, il Comune può anche essere costretto ad agire coattivamente per la riscossione di crediti nascenti da ragione privata, come ad esempio per un credito a favore del Comune che risulti da un contratto. Per questi crediti non compete procedimento esecutivo eccezionale, ma si deve far capo alle regole della ordinaria procedura di esecuzione (2).

935. Prima di chiudere quest'argomento, esamineremo due questioni. Per i crediti, pei quali non compete privilegio fiscale, può il privilegio medesimo stabilirsi in via contrattuale? La risposta negativa è evidente, perchè il privilegio, sia del credito, sia dell'esecuzione, nasce solo dalla legge; e col contratto può stabilirsi solamente l'ipoteca.

936. Può il Comune rinunziare ai privilegi fiscali quando gli competano? La risposta, parimenti negativa, nasce come conseguenza degli stessi principî, coi quali fu risoluta la precedente questione. Venne però deciso che l'esattore, nell'esazione dei crediti del Comune, potrebbe adoperare la procedura ordinaria in luogo della privilegiata; e il contribuente potrebbe opporre la rinuncia al metodo privilegiato. Ma la mancata riscossione in tal caso coinvolgerebbe la responsabilità dello esattore per la somma non riscossa.

---

(1) Riportata nel *Man. degli amm.*, 1878, 117.

(2) App. Torino, 30 maggio 1870 e 3 maggio 1873; App. Brescia, 15 marzo 1871 (*Man. amm.*, 1871, 46; 1876, 282-335).

Art. 179 (Testo unico, art. 152; R. Decreto 6 luglio 1890, art. 34). — **Tutte le entrate non comprese in bilancio che si verificassero dentro l'anno devono dalla Giunta municipale essere denunziate al prefetto e rispettivamente al sotto-prefetto.**

Dietro il loro « visto », e trascorsi i termini stabiliti dall'art. 191, la Giunta ne rimetterà nota al tesoriere per la riscossione.

Le somme riscosse per qualsivoglia titolo da tutti coloro che ne sono incaricati debbono essere integralmente versate nella tesoreria comunale nei termini stabiliti dai regolamenti.

935. Contenuto dell'articolo. — 936. Ragione della disposizione. — 937. Obbligo della Giunta municipale. — 938. Forza di tale obbligo. — 939. Conseguenze. — 940. Partecipazione delle nuove entrate al Consiglio. — 941. Correlazione fra l'art. 179 della legge e l'art. 131, capoverso ultimo, del Regolamento comunale.

937. Con opportuna disposizione l'art. 179 stabilisce che tutte le entrate non comprese in bilancio, le quali si vengano a verificare dentro l'anno, devono dalla Giunta municipale essere denunciate al prefetto e, rispettivamente, al sotto-prefetto; e dietro il loro *visto*, o trascorsi i termini stabiliti dall'articolo 191, la Giunta ne rimette la nota all'esattore per la riscossione.

Per un semplice errore di compilazione il testo ufficiale della legge dice nel 2° alinea « dietro il loro visto *e* trascorsi i termini stabiliti dall'articolo 191 »; noi invece crediamo che si dovrebbe leggere « *o* trascorsi i termini stabiliti, ecc. »: perchè è veramente con l'una o l'altra di queste alternative che le deliberazioni diventano esecutorie.

936. La ragione di questa disposizione della legge è evidente: occorre dare a queste entrate e alla loro riscossione un accertamento regolare; e perchè spetta all'autorità amministrativa approvare i bilanci preventivi, ne segue che anche le entrate imprevedute o non comprese nei bilanci debbono essere soggette alla medesima approvazione; esse costituiscono un ruolo suppletivo, che ha bisogno di essere reso

esecutivo. Bisogna impedire che i Comuni dispongano arbitrariamente di queste nuove entrate per fare nuove spese, sottraendosi ad ogni riscontro. Il visto ha altresì per oggetto di verificare la legalità della causa dell'entrata. Inoltre potrebbe l'autorità vigilante o tutoria trovarsi nella necessità di disporre dell'entrata stessa per far fronte a spese obbligatorie. Sono molte, come si vede, le ragioni del precetto contenuto nell'articolo 179.

937. Spetta alla Giunta municipale di denunziare al prefetto le nuove entrate. La denunzia è fatta con deliberazione il cui verbale è trasmesso al prefetto e rispettivamente al sotto-prefetto. Essi appongono il loro *visto* alla deliberazione; oppure, trascorsi i termini stabiliti dall'articolo 191, la Giunta trasmette la nota delle entrate all'esattore per la riscossione.

938. L'obbligo della Giunta di rimettere la nota *vistata* all'esattore, è assoluto: essa non potrebbe curare la riscossione delle entrate senza violare le più precise prescrizioni di legge, e senza incorrere in manifeste responsabilità; l'esattore o il tesoriere non potrebbero riscuotere tali entrate senza aperta violazione di legge.

939. Qualora la Giunta municipale non denunciasse alla autorità prefettizia le nuove entrate, e non si conformasse alle prescrizioni dell'art. 179, e ciò nonostante il Consiglio comunale approvasse il conto morale, la deliberazione consigliare dovrebbe annullarsi (1).

940. La Giunta ha obbligo di partecipare al Consiglio le nuove entrate; e ciò all'oggetto di fargli conoscere i nuovi titoli di entrate non compresi nel bilancio dell'anno in corso, e farne elemento di valutazione nel bilancio successivo: e altresì per valutare, per le entrate sopravvenute, la responsabilità dell'esattore o del tesoriere nella discussione ed approvazione del suo conto.

---

(1) Cons. di Stato, 7 luglio 1868 (*Man., amm.*, 1869, 120).

941. All'ultimo capoverso dell'articolo fa riscontro la disposizione dell'art. 131 del Regolamento comunale, per la quale il tesoriere non può rifiutare la esazione di somme che venissero pagate in favore dell'Amministrazione, e deve tenerle in deposito fino alla conferma di questa.

Art. 180 (Testo unico, art. 154; R. D. suddetto, art. 38). — **I mandati di pagamento sono sottoscritti dal sindaco, da un assessore e dal segretario del Comune, e contrassegnati dal ragioniere ove esiste.**

Prima che sia emesso un mandato di pagamento sarà verificata la causa legale e la giustificazione della spesa, sarà liquidato il conto, e sarà pure verificato che non sia violata alcuna legge, e che la somma da pagarsi sia nei limiti del bilancio e ne sia fatta la giusta imputazione, secondo che essa appartiene al conto delle competenze o a quello dei residui, alla relativa categoria ed all'articolo che debbono sempre essere indicati nel mandato.

Regolamento approvato con R. D. 19 settembre 1899, n. 394, per l'esecuzione della legge comunale e provinciale.

Art. 135. Il sindaco e il presidente della Deputazione provinciale ordinano le spese fisse nei modi indicati dagli articoli 180 e 181 della legge.

Le spese a calcolo e le impreviste sono ordinate dalla Giunta municipale e dalla Deputazione provinciale, osservata la procedura prescritta dai citati articoli.

È vietato di valersi di entrate o profitti di qualsiasi provenienza per accrescere gli stanziamenti fatti in bilancio, come pure delle economie per spese fuori bilancio.

Per lo storno di fondi da una categoria all'altra o da un articolo all'altro, occorre che la spesa cui si intende provvedere sia di urgente necessità, e la somma da prelevare di reale disponibilità, in rapporto all'intero esercizio. Le relative deliberazioni devono essere trasmesse all'autorità politica, in conformità degli art. 188 e 241 della legge, nel termine di otto giorni dalla loro data.

Art. 136. Il fondo delle spese impreviste deve erogarsi soltanto per ispese:

a) che in nessun modo siensi potute prevedere all'atto della presentazione e della discussione dei bilanci;

b) che abbiano carattere di assoluta necessità e non possano prorogarsi senza evidente detrimento del pubblico servizio;

c) che non impegnino con un principio di spesa continuativa i bilanci futuri.

Il fondo di riserva si può adoperare unicamente nel caso in cui le assegnazioni di bilancio per le spese obbligatorie risultino insufficienti.

Art. 137. Non sono comprese fra le spese forzose, di cui all'art. 261 della legge, quella di viaggio e di soggiorno dei consiglieri residenti fuori del capoluogo, per intervenire alle sedute dei Consigli.

Art. 138. Il pagamento di qualsiasi spesa dev'essere fatto esclusivamente dal tesoriere in base a regolari mandati, che esso riceve direttamente dall'amministrazione.

I mandati devono contenere le seguenti indicazioni: titolo, categoria, articolo e lettera su cui vengono emessi; cognome, nome e qualità del creditore o dei creditori, o di chi per loro fosse legalmente autorizzato a dar quietanza; somma stanziata in bilancio; prelevamenti e pagamenti già fatti su di essa e rimanenza disponibile; ammontare del prelevamento da eseguirsi, in lettere e in cifre; causale e data dell'emissione: documenti in base a cui sono stati emessi.

Presso gli uffici di segreteria sono conservati tutti i documenti giustificativi dei mandati, con le relative deliberazioni, vistate dalle autorità superiori.

In caso di storni, di pagamenti su fondi a calcolo o di prelevamenti sul fondo delle spese impreviste e su quello di riserva, il tesoriere non deve pagare alcun mandato sul quale non sia fatta menzione della deliberazione presa dalla competente autorità, e del provvedimento che la rende esecutoria.

Anche per i servizi tenuti in economia i mandati devono essere emessi esclusivamente a favore dei creditori, e in nessun caso in testa agli amministratori del Comune o della Provincia.

Art. 139. Dopo che un mandato sia stato soddisfatto e quietanzato, il tesoriere deve apporvi il marchio con la dizione: *pagato*.

Art. 140. Possono effettuarsi dopo il 1° gennaio, anche prima dell'approvazione del rendiconto dell'esercizio chiuso col 31 dicembre, le spese autorizzate col bilancio dell'anno precedente, che vennero impegnate e non pagate prima della chiusura di esso, nei limiti però soltanto della somma disponibile nel relativo articolo, registrandone l'importo nell'esercizio nuovo ed imputandolo al conto speciale dei residui dell'anno precedente.

I mandati, che già fossero stati regolarmente emessi durante l'esercizio del precedente anno finanziario, sono pagabili anche dopo la scadenza di esso, purchè ne sia variata l'imputazione della competenza al conto residui.

Qualora codesti mandati non fossero stati pagati nemmeno nell'anno finanziario successivo a quello in cui vennero emessi, s'intendono definitivamente annullati, salvo il diritto al creditore di chiederne la rinnovazione, se e in quanto il suo diritto non sia prescritto secondo le disposizioni del Codice civile o di leggi speciali.

Art. 141. Chiuso col 31 dicembre l'esercizio finanziario, la differenza che in quel giorno esista tra l'importare dei mandati, regolarmente spediti, e la somma inscritta nei rispettivi articoli del bilancio, deve costituire una economia.

Sono considerati come residui e si possono trasportare nell'esercizio successivo, purchè non oltrepassino i limiti della somma disponibile nel corrispondente articolo:

a) le spese permanenti e d'indole generale, che sono annualmente dovute in virtù di legge;

b) le spese che ebbero principio di esecuzione, ordinate con deliberazione speciale, per l'intero o per la quota che si doveva erogare nell'esercizio scaduto;

c) le spese dipendenti da contratti, per la parte scaduta nell'anno e non pagata;

d) le spese per stipendi, assegni, pensioni, fitti, censi, canoni, livelli, e altre di simile natura, di somma e scadenza fissa e prestabilita entro l'anno.

Art. 142. I residui passivi non pagati in un quinquennio, e dei quali in un eguale periodo non sia intervenuta alcuna

domanda giudiziale o in via amministrativa, s'intendono perenti agli effetti amministrativi.

Possono però riproporsi in uno speciale articolo dei successivi bilanci.

Art. 143. I mandati che si riferiscono a spese dell'esercizio in corso devono essere distinti da quelli relativi a spese di esercizi scaduti.

942. Ordinativi di pagamento: mandati e ruoli di spese fisse. — 943. Concetto dei mandati e ruoli complessivi. — 944. Concetto dei ruoli di spese fisse. — 945. Norme per la emissione dei medesimi e responsabilità del tesoriere. — 946. Mandati provvisori. — 947. Divisione dell'argomento: emissione dei mandati: indagini preliminari: autorizzazione, impegno, liquidazione della spesa. — 948. Forma del mandato: firma che deve avere. — 949. Firma del sindaco e di un assessore. — 950. Quando possa essere firmato da un assessore supplente. — 951-952-953-954-955-956-957-958. Se spetti alla Giunta o al sindaco la emissione dei mandati sui fondi a calcolo. — 959. Indicazioni che il mandato deve contenere. — 960. Bollo sui mandati. — 961. Idem sui ruoli di spese fisse. — 962. Procedimento stabilito pel *pagamento* dei mandati. — 963. Concetto teorico-pratico dei residui passivi. — 964. Rinvio agli art. 140-143 del Regolamento comunale.

942. Gli art. 180 e 181 contengono tutte le norme legislative riguardanti la esecuzione delle spese dei Comuni e gli art. 135 a 143 del Regolamento comunale completano tale argomento.

Secondo il concetto dell'art. 180 della legge, tutte le spese comunali dovrebbero eseguirsi col mezzo di mandati. Per provvedere alle esigenze della pratica questi mandati erano, prima, di due specie: individuali e complessivi, servendo questi ultimi al pagamento di somme dovute a parecchi individui creditori. Ma l'art. 41 del Decreto 6 luglio 1890 stabiliva, nel suo capoverso, il divieto espresso dei *mandati*, ruoli e prospetti annuali complessivi, e sostituiva invece, per il pagamento degli stipendi degli impiegati, delle pensioni, dei fitti e simili spese d'importo e scadenza fissa ed accertata, il sistema dei ruoli di spese fisse, eguale a quello che si ha nella contabilità dello Stato. Tale sistema è confermato ora cogli ultimi due alinea dell'art. 181 della legge.

943. Questo sistema dà luogo a parecchie questioni d'interpretazione. Dicendo la legge che sono vietati i « mandati *complessivi* » e non usando l'espressione « mandati *collettivi* », deve intendersi che non abbia voluto vietare l'uso di questi

ltimi, cioè, secondo il senso che l'espressione ha in contabilità pubblica, dei mandati a favore di più creditori, e che i estinguono con parecchie distinte e separate quietanze? Crediamo fermamente che questi mandati non siano vietati, sia erchè essi sono in pieno vigore nella contabilità dello Stato rt. 31 Regolamento 4 maggio 1885), alla quale la contabità comunale si è voluto uniformare, sia perchè essi costituiono una vera necessità in amministrazione. Supponiamo, ad sempio, che il Comune debba per un unico titolo pagare tante parate somme a parecchi creditori diversi: non s'intende erchè esso debba spedire tanti distinti mandati, quando, con mplificazione di lavoro e di spesa, potrebbe farne uno solo.

Messo adunque in sodo che l'uso dei mandati collettivi a consentito, deve intendersi che, vietando i mandati, ruoli prospetti annuali complessivi, siasi voluto intendere quelli ne si riferiscono a diversi pagamenti relativi a diverse categorie del bilancio. E la ragione del divieto può giustamente ser questa: che dovendo il pagamento contenersi entro i miti della somma stanziata in bilancio, con responsabilità el tesoriere, oltrechè dell'amministratore, quando il limite esso sia ecceduto, si è giustamente voluto render facile il scontro del tesoriere, col proibire quei mandati e ruoli che ortino pagamenti imputabili a diversi capitoli o categorie el bilancio comunale.

Tanto adunque i mandati (individuali e collettivi) che i uoli e prospetti di spese fisse debbono contenere pagamenti elativi ad una stessa categoria di bilancio: potrebbero bensì on ruoli di spese fisse essere ordinati pagamenti relativi ad rticoli diversi della stessa categoria, perchè la somma stanziata negli articoli può essere ecceduta senza violazione di egge, inquantochè può la Giunta ad ogni momento rettificare gli stanziamenti, mediante una deliberazione di storno: ma è vietato ovunque l'uso di ordinativi di pagamento imputabili a diverse categorie o capitoli del bilancio comunale.

944. L'uso dei ruoli delle spese fisse va riferito alle somme ricorrenti a scadenza fissa ed in importo preventivamente accertato. Sarebbe invero ozioso se pel pagamento mensile del fitto di un immobile, o della pensione, o dello stipendio

agli impiegati, il Comune dovesse emettere dodici mandati consecutivi durante l'anno. Basta un ruolo mandato al tesoriere, nel quale sia indicata la natura e la causa della spesa, la somma, la scadenza, il nome del creditore e di colui che è autorizzato a quitanzare il pagamento, e la indispensabile imputazione al capitolo del bilancio.

Quando poi avvenga mutamento della persona del creditore, o della somma o della natura del credito, è ovvio che il ruolo deve essere modificato: e ciò vien fatto con prospetti di variazione.

945. L'emissione di questi ruoli e prospetti viene fatta nel modo stesso e con le stesse cautele col quale ha luogo l'emissione dei mandati. Epperò, qui appresso, ragionando dei mandati, intendiamo riferirci anche ai ruoli delle spese fisse.

Del pari la responsabilità del tesoriere pel pagamento di questi ruoli e prospetti è identica a quella che esso incontra pel pagamento dei mandati.

946. Prima dell'emanazione del R. Decreto 6 luglio 1890 erano in uso nell'amministrazione comunale e provinciale i così detti mandati provvisori. Erano questi degli ordini di pagamento, i quali non avevano alcuna imputazione ai capitoli del bilancio (1). L'ultimo capoverso dell'art. 42 del Regio Decreto 6 luglio 1890, ora compreso nell'art. 181 della legge comunale, li ha vietati assolutamente, in conformità di quanto nella contabilità dello Stato è disposto dall'art. 323 del Regolamento 3 maggio 1885. Devesi quindi ritenere vigente per la contabilità comunale la stessa disposizione che, in conseguenza di tale divieto, è posta nel citato art. 323 del regolamento di contabilità: quella per la quale chiunque abbia spediti di tali mandati e chiunque li abbia pagati è solidalmente responsabile e tenuto alla reintegrazione delle somme illegalmente spese (2).

---

(1) Vedi su tal proposito la decisione della Corte dei conti del 17 maggio 1879 in SERPIERI, *La Giurisprudenza della Corte dei conti*, vol. I, 296; id., decisione 8 marzo 1881, *ivi*, vol. II, 304.

(2) Devono considerarsi come mandati provvisori i mandati di anticipazione per lavori da farsi, salvo resoconto: Cons. di Stato, 3 febbraio 1905 (*Riv. amm.*, LVI, 182).

947. La natura dei mandati è stata evidentemente distinta nella legge in due momenti: *emissione* e *pagamento:* il primo trovasi regolato dall'articolo 180, il secondo dallo articolo 181.

Quali regole presiedono all'emissione dei mandati?

Anche qui è necessario distinguere ciò che precede l'emissione del mandato, dell'atto effettivo e reale della emissione stessa. Per l'emissione legale di un mandato è necessario che la spesa sia stata autorizzata, e che essa sia stata impegnata. Se non fosse autorizzata dalla deliberazione del bilancio, o con le deliberazioni che approvano storni di categorie o maggiori stanziamenti nelle categorie medesime, gli amministratori, che ordinassero la spesa, ne sarebbero responsabili a termini dell'art. 286 della legge comunale e provinciale. Occorre adunque una spesa autorizzata: ed occorre altresì che il Comune abbia un impegno, ossia un debito di spesa. E questo impegno può nascere sia da una deliberazione comunale, sia da un contratto stipulato, sia da un atto amministrativo del sindaco o della Giunta, sia da ultimo da una sentenza. Se fosse emesso un mandato senza un previo impegno della spesa, o se l'impegno ne fosse illegale, il pagamento sarebbe *sine causa* e, salvo il diritto di ripetizione contro colui cui la somma fu pagata, resterebbe implicata direttamente la responsabilità di coloro che ordinarono il pagamento. Ciò è conforme ai più chiari principî del diritto comune, a cui nessuna deroga portano la legge comunale e provinciale, nè la legge di contabilità dello Stato, sulla quale la contabilità comunale deve essere ed è modellata.

Occorre altresì che all'emissione del mandato preceda la liquidazione della spesa, acciò non si paghi più di quello che è dovuto, nè si paghi male.

Questi concetti, che abbiamo espressi in termini dimostrativi, sono condensati nell'articolo che commentiamo.

Occorre, infatti, che la spesa sia autorizzata; e perciò l'articolo 180 « che sia verificato che la somma da pagarsi sia nei limiti del bilancio, e ne sia fatta la giusta imputazione, secondo che essa appartiene al conto delle competenze o a quello dei residui, alla relativa categoria ed all'articolo del bilancio che devono essere indicati nel mandato ».

Occorre che preceda l'impegno legale della spesa: e perciò l'articolo medesimo prescrive « che sia verificata la causa legale e la giustificazione della spesa ».

Occorre da ultimo la liquidazione esatta della spesa: e perciò l'articolo soggiunge che « sarà liquidato il conto, e sarà pure verificato che non sia violata alcuna legge »; il che importa che si debba fare la liquidazione non solo sotto il rapporto contabile, ma anche sotto il rapporto legale, tenendo conto delle varie ragioni che, in ordine ai diritti di credito o di debito del Comune, sono determinate dalle leggi.

948. Eseguite queste tre indagini preliminari, e stabilito che si possa procedere all'ordinativo del pagamento, ha luogo l'effettiva spedizione del mandato. Qual è la forma di esso?

L'art. 180 vuole tre firme: quella del sindaco, quella di un assessore e quella del segretario comunale: una quarta firma può essere necessaria: quella del ragioniere-capo dove esiste ed a semplice titolo di *contrassegno*. Questa diversità di locuzione tra « firma » e « contrassegno » pare includere il concetto che in nessun modo la responsabilità dei tre firmatari necessari a termini di legge debba essere diminuita o divisa pel fatto del *contrassegno* del ragioniere-capo. Infatti il *contrassegno* del ragioniere ha il precipuo scopo di assicurare che i precetti della contabilità siano stati osservati; non ha però l'effetto di trasportare la responsabilità dalle persone dei firmatari del mandato sul capo del ragioniere: tutto al più può ammettersi che il ragioniere, contrassegnando, associ la sua alla responsabilità dei firmatari del mandato. Ma la disposizione dell'art. 331 del regolamento di contabilità dello Stato (per la quale il ragioniere del Ministero che emise il mandato è diretto responsabile dell'irregolarità del medesimo per quanto riguarda la giustificazione della spesa e l'accertamento della somma per la quale il mandato o il ruolo di spese fisse venne rilasciato) non trova riscontro nella contabilità comunale; ed al ragioniere che contrassegna il mandato non è addossata dalla legge una responsabilità maggiore di quella che spetta agli altri che concorrono nella firma; salvo che, per le incombenze ad esso affidate, non risulti spettare ad esso una colpa maggiore nel danno risentito dal Comune.

949. Il mandato è firmato dal sindaco o dall'assessore da lui delegato e dal segretario del Comune. Deve altresì recare la firma di un altro assessore: nè la legge designa quale sia l'assessore che deve firmare, bastando la firma di qualunque di essi. L'assessore interviene come organo di cautela acciò non sia possibile al sindaco fare spese leggiere od arbitrarie. Nei Municipi non vi è il controllo preventivo sulle spese come si ha nell'amministrazione dello Stato: questo concorso di firme serve adunque a supplire in qualche modo ai benefici effetti di quello, rendendo più difficile l'emissione dell'atto, col richiedere il concorso di parecchie volontà, di parecchie intelligenze, e di parecchie responsabilità.

950. Può il mandato recare la firma dell'assessore supplente? Valgono le regole generali sulle funzioni degli assessori supplenti: il loro ufficio comincia quando manchi la presenza degli effettivi. Quindi sarebbe irregolare il mandato firmato da un assessore supplente, mentre erano presenti gli effettivi. Ma, posto questo principio, ognun vede come molte ragioni di urgenza, di convenienza, di opportunità possano attenuarne il rigore.

951. L'art. 135 del Regolamento comunale ha risollevata una vecchia questione. In tale articolo si distingue tra le spese fisse e le spese a calcolo: per le prime basta l'ordinazione (ossia il mandato puro e semplice) del sindaco; per le altre occorrerebbe una deliberazione da parte della Giunta. Noi crediamo che questa disposizione sia affatto inopportuna in pratica e contraria a tutta l'economia di amministrazione disposta dalla legge.

952. La questione ebbe origine da una circolare del ministro dell'interno ai prefetti in data 13 dicembre 1875, colla quale, premesso che nelle diverse Provincie non si seguiva una pratica uniforme nella erogazione dei fondi stanziati in via approssimativa ed a calcolo nei bilanci comunali — in quanto in alcuni Comuni i sindaci si credevano autorizzati ad erogare questi fondi senza l'intervento della Giunta, ed in altri si promuovevano bensì le deliberazioni delle Giunte, ma non

si sottoponevano al *visto* dell'autorità governativa a norma degli art. 130 [188 del testo attuale] e seguenti della legge comunale del 1865 — così si riassumevano le massime adottate in proposito d'accordo col Consiglio di Stato:

« Il Sindaco, come capo dell'amministrazione, deve eseguire, a termini dell'art. 102, n. 4, della legge comunale [149 del testo attuale], le deliberazioni del Consiglio, *tanto rispetto al bilancio quanto rispetto agli altri oggetti;* spetta quindi ad esso, e non alla Giunta, di spedire i mandati pel pagamento delle spese fisse, per le quali esistono in bilancio speciali e determinati stanziamenti. Trattandosi in questo caso di dare esecuzione a concrete deliberazioni del Consiglio, il sindaco può senz'altro spiccare i mandati colla sua firma e quella di un assessore e del segretario, a norma dell'art. 124 [180].

« Ma la questione è differente quando si tratta di disporre dei fondi stanziati in via approssimativa od a calcolo nei bilanci o di prelevare somme sul fondo dei *casuali*, di cui all'articolo 93 [135], n. 3, della legge. Il Consiglio comunale allora non delibera propriamente le spese, ma stanzia semplicemente somme approssimative per far fronte a dati servizi, indicati complessivamente, ad impreviste eventualità. Questi stanziamenti altro in sostanza non rappresentano che i limiti, entro i quali debbono contenersi le spese medesime. È dunque ovvio che debba intervenire di volta in volta un giudizio sulla necessità o convenienza delle erogazioni e prelevazioni, e sulla misura di esse; e questo giudizio, per lo spirito della legge e pel citato art. 93 [135], n. 3, spetta al collegio che rappresenta il Consiglio nell'intervallo delle sue riunioni, cioè alla Giunta municipale, che deve necessariamente concretarlo in apposite e formali deliberazioni a senso dell'art. 95 [136]. È sempre il sindaco che ordina la spedizione dei mandati, ma in questi casi egli non agisce più come organo esecutivo del Consiglio, ma come capo della Giunta ed esecutore delle sue deliberazioni.

« In coerenza a tali principî, occorre poi che le deliberazioni, con cui le Giunte dispongono di questi fondi stanziati in cifre eventuali e complessive, vengano di volta in volta sottoposte al *visto* di cui agli art. 130 [188] e seguenti della legge comunale. Dal momento che la disponibilità di questi

fondi si intende uscire dalla sfera dei provvedimenti esecutivi delle deliberazioni consigliari, ne viene per necessaria conseguenza che i verbali relativi sono soggetti al riscontro dell'autorità governativa.

« I sindaci, perciò, non possono spiccare mandati pel pagamento delle spese di cui si tratta se non sopra singole deliberazioni delle Giunte, debitamente vistate e rese esecutorie dai prefetti e sotto-prefetti ».

Questa circolare estendeva notevolmente il significato dell'art. 63 della legge comunale 20 marzo 1865 (135 dell'attuale), con cui davasi alla Giunta l'attribuzione di erogare le spese sul fondo casuali, in quanto d'un tratto di penna si veniva a pareggiare alle *casuali* tutte le somme iscritte in bilancio a calcolo.

953. L'art. 37 del R. Decreto 6 luglio 1890 sull'amministrazione e contabilità dei Comuni e delle Provincie, colla sua locuzione [« Il sindaco o il presidente della Deputazione provinciale ordinano le spese... nei limiti dei fondi assegnati in bilancio »] fece risorgere i dubbi: in quanto che pareva per essa che il sindaco (corrispondentemente, il presidente della Deputazione provinciale) avesse ricuperato in tutta la sua integrità il diritto di *ordinare i pagamenti* senza il bisogno di nessuna altra formalità per parte della Giunta: tanto più che il successivo art. 38 circa le precauzioni da osservarsi nella ordinazione dei pagamenti, non faceva cenno alcuno di una deliberazione della Giunta.

954. A risollevare i dubbi intervenne la circolare del Ministero dell'interno del 21 gennaio 1892, dove si ribadivano i concetti di quella del 1875, in perfetto contrasto colle disposizioni del Regio Decreto del 1890. Era quindi necessario che la giurisprudenza definisse una buona volta siffatta questione; e la risoluzione si ebbe col parere del Consiglio di Stato, Sezione interni del 12 maggio 1893 (1).

---

(1) Di questo parere, per la importanza sua, giova riferire qui il testo: « Occorre anzitutto risolvere la grave questione di massima, se il sindaco, non per le spese di carattere fisso, ma per quelle stanziate in bilancio, anche obbligatorie, in somma approssimativa, a calcolo, possa senz'altro

955. Senonchè il sistema tracciato dal parere sovra citato ci sembra una esagerazione non certo voluta dalla legge comunale ed affatto esclusa dagli articoli 37 e 38 del citato

---

ordinare i relativi lavori senza bisogno di una previa deliberazione della Giunta municipale.

« Ha considerato, in ordine a siffatta questione, che la vigente legge comunale e provinciale, come le precedenti del 1859 e del 1865, è inspirata al concetto che il deliberare sia dei più, lo agire di un solo; e conforme a questo concetto è la procedura per le spese: il Consiglio delibera in massima una spesa; la Giunta municipale, quando ne ritiene il bisogno, provvede e dispone la spesa, e il sindaco emette poi il mandato di pagamento.

« Che in questo senso è stata sempre costante la giurisprudenza di questo Consiglio sotto l'impero delle due ultime leggi del 1859 e del 1865.

« Che la legge comunale del 10 febbraio 1889 riproduce testualmente, in questa parte, le parole della legge comunale del 1865; gli art. 131 [149 del testo del 1898], n. 4, e 117 [135], n. 3, di quella sono letteralmente uguali agli art. 102, n. 4, e 93, n. 3, di quella del 1865.

« Che anche le disposizioni della legge comunale del 1865, che manda alla Giunta municipale di vegliare al regolare andamento dei servizi municipali, mantenendo ferme le deliberazioni del Consiglio comunale (art. 92), e di rendere conto al Consiglio della sua gestione e del modo con cui fece eseguire i servizi ad essa attribuiti, o che si eseguiscono sotto la sua direzione e responsabilità (art. 96), sono riprodotte testualmente negli art. 116 e 120 della legge del 1889 [133 e 137 del testo attuale].

« Che essendo identiche le due leggi, diversa non ne può essere la portata e l'applicazione nel senso di creare con la seconda una competenza che sotto la prima legge non era stata riconosciuta (quella del sindaco), o di escludere quella della Giunta municipale che era stata ammessa.

« Che non pare che valga ad escludere tale interpretazione l'art. 37 del decreto legislativo 6 luglio 1890, n. 7036, sull'amministrazione e contabilità dei Comuni [art. 135, Reg. com. del 1899], il quale articolo stabilisce che il sindaco ordina le spese nei modi indicati dagli articoli che seguono, e nei limiti dei fondi assegnati in bilancio.

« Che su questo proposito giova ricordare che con la legge 30 dicembre 1888, n. 5865 (art. 89), fu data facoltà bensì al Governo del Re di provvedere con regio decreto a mettere in armonia l'amministrazione e la contabilità dei Comuni e delle Provincie colle norme della legge e del regolamento sull'amministrazione e la contabilità generale dello Stato.

« Che non si è quindi inteso di attribuire al nuovo regolamento da emanare la facoltà di mutare le disposizioni della legge e di abolire una competenza logica, naturale e legalmente preesistente, e che sconvolgerebbe, invece di mettere in armonia, l'amministrazione e la contabilità dei Comuni e delle Provincie con le norme della legge e del regolamento sulla contabilità dello Stato. Infatti, data la differenza fra l'azione di ogni Ministero e quella dei Comuni, non si armonizzano le due contabilità sostituendo senz'altro alla parola *Ministero* della legge sulla contabilità generale dello Stato (art. 45) la parola *sindaco* del regolamento di contabilità dei Comuni, poichè occorreva allora porre a fianco del sindaco quel controllo, che il regolamento sulla contabilità generale dello Stato

Regio Decreto del 1890. Con tale interpretazione il sindaco (e il presidente della Deputazione) resta ridotto a mera macchina da firme unitamente all'assessore che deve, e non si

---

pone a fianco del Ministero: bisognava cioè creare nella contabilità comunale, e così anche in quella provinciale, un congegno di controllo preventivo che facesse quello che è demandato alla Corte dei conti per le spese dello Stato.

« Che nulla di questo si è fatto, giacchè l'approvazione dei conti comunali, sebbene fatta dal Consiglio di Prefettura salvo appello alla Corte dei conti, non è diversa dall'approvazione dei conti dello Stato fatta dal Parlamento, e non si è inteso certamente, colla dizione del citato art. 37 del Decreto 6 luglio 1890, distruggere la garanzia che la legge comunale vuole e crede di trovare nella deliberazione collegiale della Giunta municipale, per sostituirvi la libertà sconfinata del sindaco.

« Che il regolamento del 1890, appunto perchè deve essere coordinato e messo in armonia col regolamento di contabilità dello Stato, non può per le spese comunali e provinciali eliminare quel triplice stadio, che quest'ultimo regolamento tassativamente stabilisce (art. 308) per le spese dello Stato; l'*impegno*, la *liquidazione*, il *pagamento:* principio questo che è generale in tutte le aziende pubbliche e che si applica quindi anche ai Comuni. L'*impegno* è di esclusiva competenza del potere deliberante, cioè del Consiglio comunale, che stabilisce nel bilancio, in linea di massima, una somma approssimativa per una data spesa; la *liquidazione* appartiene alla Giunta, cui spetta dare esecuzione alla deliberazione di massima del Consiglio comunale specificando prima le condizioni necessarie per eseguire la spesa e poi procedendo alla liquidazione di essa, ossia all'approvazione delle note dei fornitori; ultimo viene il *pagamento* di esse note liquidate, funzione questa esecutiva, che spetta al sindaco.

« Che la lettera e lo spirito degli articoli, che stabiliscono quei tre stadi, escludono che si possa concentrare nel solo sindaco tutte le facoltà relative alle spese comunali dopo che queste siano state, in massima e solo in via preventiva, stanziate dal Consiglio comunale nel bilancio.

« Che è evidente che, nel concetto del legislatore, altro è *disporre la spesa*, altro è *ordinarne il pagamento:* questo, atto di esecuzione e di azione, spetta al sindaco; quello, atto di deliberazione, di giudizio, di apprezzamento, di votazione, spetta alla Giunta municipale: quindi al sindaco devono riferirsi gli art. 37 e 39 del decreto del 1890, nel senso che è a lui demandato l'ordinare il pagamento delle spese, ossia il rilascio dei mandati di pagamento; e alle Giunte municipali deve riferirsi l'art. 38 di esso decreto, col quale è prescritto che, prima di emettere i mandati di pagamento, si deve verificare la causa legale e la giustificazione delle spese, liquidare il conto, ecc.

« Che in questa interpretazione soccorre l'art. 154 [180] della legge comunale, confermato dal detto art. 39 del decreto del 1890, il quale art. 154, chiamando un assessore a firmare col sindaco i mandati di pagamento, non può avere voluto obbligare l'assessore a firmare ciecamente il pagamento delle spese ordinate direttamente dal sindaco, senza previa deliberazione della Giunta; ma ha voluto che l'assessore concorresse col sindaco a certificare che il mandato che emettesi è conforme alle

sa il perchè, controfirmare il mandato. Invero, quest'ordine per il pagamento di spese fisse e determinate in ogni loro parte rimane una ben povera cosa od almeno una assai semplice faccenda, a sbrigare la quale basta qualsiasi impiegato d'ordine del Municipio.

Altrettanto diminuita resta, col sistema delineato dalla giurisprudenza prevalente, l'autorità della Giunta. A questo

---

deliberazioni del Consiglio o della Giunta, nello stesso modo che vuole la controfirma del segretario e del ragioniere (ove esiste) per assicurare la regolarità di forma e quella contabile.

« Che a questa interpretazione non si oppone la disposizione dell'articolo 131 [149], n. 4, della legge comunale, che attribuisce al sindaco di eseguire tutte le deliberazioni del Consiglio, tanto rispetto al bilancio, quanto ad altri oggetti, e quelle della Giunta; imperocchè questa funzione di esecuzione non altera, non menoma punto quella deliberativa della Giunta, che deve precedere, cioè, l'emissione del mandato di pagamento.

« Ha considerato ancora che a nulla giova di invocare in contrario una decisione della Corte dei conti del 29 marzo 1892, con la quale stabilì che, se la Giunta comunale per maggiore regolarità e per garanzia propria delibera preventivamente e per consuetudine alcune spese da erogarsi dal Comune, per le quali erano stanziati approssimativamente fondi in bilancio, non incombe però al tesoriere di richiedere ed unire ai mandati tali deliberazioni « *non prescritte dalla legge* »; — imperocchè quella decisione riflette i rapporti esclusivi del tesoriere e la sua responsabilità come agente pagatore, e non può servire di base nella interpretazione delle varie disposizioni della legge comunale e del decreto del 1890 sulle attribuzioni rispettive del sindaco e della Giunta municipale.

« Che diversamente ne verrebbe l'assurdo che il legislatore avrebbe creato un corpo inutile, come si verificherebbe quando alla Giunta municipale si togliesse ogni ingerenza nelle spese comunali all'infuori della erogazione delle somme stanziate in bilancio per le spese impreviste (art. 117 [133], n. 3, legge comunale) e non si può ammettere che il legislatore abbia dato alla medesima un mandato (*vegliare*, *eseguire*, *rendere il conto*, *rispondere*, ecc., articoli 116, 120, 256 [133, 137, 280] della legge) impedendole in pari tempo di eseguirlo, attribuendo ogni potere al sindaco, senza una ragione plausibile, nemmeno quella della autonomia, poichè questa sta e va considerata fra Comuni e autorità, non fra il Consiglio comunale, la Giunta e il sindaco.

« Che a meglio raffermare le considerazioni sovra espresse giova richiamare la differenza che passa fra le attribuzioni date al sindaco con la legge comunale, secondo che disimpegna le funzioni di capo dell'amministrazione comunale o di ufficiale del Governo, avendo la legge espressamente disposto che per queste ultime egli possa agire di sua iniziativa, sotto la direzione soltanto delle autorità superiori, mentre per quelle concernenti l'amministrazione comunale, le sole atrribuzioni di semplice esecuzione, che gli sono affidate, riguardano i casi, nei quali non sia necessaria una previa deliberazione della Giunta, come quando si tratta del pagamento delle spese fisse ».

nodo l'*impegno* resta una prerogativa del Consiglio comunale; cosicchè al medesimo non spetta soltanto la facoltà di prevedere le spese, di distribuirle nei singoli servizi e di bilanciarle colla entrata, ma al Consiglio si dovrà ritornare ogni qual volta trattasi veramente di contrarre in una cifra determinata l'impegno a cui si riferisce la cifra stanziata. Così il Consiglio comunale ritorna ad essere un esecutore de' suoi ordini; e quell'eccesso di scrupoli e, ci si passi la parola, di funzionarismo che aveva tolto al sindaco ogni facoltà responsabile per l'ordinazione delle spese, toglie alla Giunta, per portarle in superiore sede, le facoltà necessarie per adempiere al suo mandato di esecuzione.

956. Riteniamo insomma che, secondo la lettera e lo spirito della legge, debbasi seguire una norma più larga e più liberale. Il Consiglio comunale traccia le linee generali del mandato amministrativo per l'esercizio; la Giunta lo concreta; il sindaco lo eseguisce. Così — a meno che non trattisi di fondi semplicemente preparatori — la Giunta ha tutte le facoltà necessarie per impegnare il Comune nei limiti delle cifre di bilancio, senza che più debbasi ritornare al Consiglio: e il sindaco, sotto la responsabilità sua, del segretario e dell'assessore che controfirma, ha tutte le facoltà di liquidare le spese occorse e di emanare l'ordine relativo di pagamento. Un metodo diverso conduce, nel nome della legalità, alla necessità di continue ed istanti convocazioni del Consiglio comunale, il quale rimane snaturato da quello che è e deve essere secondo gli intendimenti della legge e i canoni della contabilità, cioè un proprietario servito ed assistito da un *amministratore responsabile* e non da un semplice commesso *ad referendum.*

957. Per ultimo la Corte dei conti, III Sezione, con decisione 4 febbraio 1896, stabilì recisamente che la deliberazione della Giunta a termini dell'art. 117 [135], n. 3, della legge comunale è soltanto richiesta per il prelevamento dal fondo casuali e per gli storni da un articolo ad altro della stessa categoria; e non occorre invece tale deliberazione, rientrando essa nella competenza del sindaco, l'emissione dei mandati sui fondi a

calcolo. Così cadeva tutto il laborioso e irrazionale edifizio che aveva per fondamento la circolare del Ministero dell'interno del 15 dicembre 1875: e ritornavano alle loro sedi naturali le rispettive competenze del sindaco e della Giunta.

958. Ora, coll'art. 135 del nuovo Regolamento comunale, si è tornato daccapo colle tergiversazioni. Noi non mutiamo di opinione: il potere esecutivo — o meglio il Ministero dell'interno — non può con un tratto di penna modificare la legge comunale che sta sotto l'egida dell'art. 74 dello Statuto: secondo noi adunque, il primo comma dell'art. 135 del Regolamento è incostituzionale: il sindaco (e il presidente della Deputazione provinciale) continua ad aver competenza per ordinare le spese a calcolo (1).

959. Della forma del mandato si occupa il secondo comma dell'art. 138 del Regolamento comunale, a tenore del quale i mandati devono contenere le seguenti indicazioni: titolo, categoria, articolo e lettera su cui vengono emessi; cognome, nome e qualità del creditore o dei creditori o di chi per loro sia legalmente autorizzato a dare quietanza; somma stanziata in bilancio; prelevamenti e pagamenti già fatti su di essa e rimanenza disponibile; ammontare del prelevamento da eseguirsi, in lettere e in cifre; causale e data dell'emissione: documenti in base a cui sono stati emessi.

Sono tutti questi estremi richiesti a titolo di rigore? È evidente che sì; salvo forse le condizioni relative alla indicazione dei documenti giustificativi, in relazione alla giurisprudenza della Corte dei conti, di cui parleremo più appresso. Ma tutti gli altri estremi sopra indicati sono indispensabili: e quando essi manchino, devesi rifiutare il discarico al tesoriere quando abbia eseguito il pagamento.

---

(1) Contra, cioè nel senso che il sindaco non possa, senza regolare deliberazione della Giunta municipale, erogare somme sui fondi stanziati in bilancio per spese impreviste ed a calcolo: Cass. Napoli, 31 dicembre 1903 (*Riv. amm.*, LV, 191). Sulla questione vedi: P. PINI, *Se debba appartenere alla Giunta comunale ovvero al sindaco la erogazione delle spese a calcolo*, nel *Man. amm.*, 1900, 81; G. CRISAFULLI, *I fondi a calcolo e la competenza dei prelevamenti*, nella *Legge*, 1900, 682; e lo studio della *Riv. amm.*, LI, 97.

960. I mandati debbono essere conformi alla legge sul ollo. E l'art. 20, n. 16, della legge 4 luglio 1897, n. 414, escrive che i mandati di pagamento, quando sieno supe- ori alle L. 30, sono soggetti al bollo di centesimi 50. Sono ggetti al bollo i mandati anche inferiori alla detta somma, ando sieno parte di una somma maggiore: tenendosi conto ero della somma veramente esigibile all'atto della spedizione l mandato, non già di quella, ancorchè certa e liquida, che n sia ancora scaduta: ciò nello scopo d'impedire che, fra- nandosi un pagamento in diversi mandati, si venga ad udere la disposizione della legge. Sono esenti da tassa i andati di pagamento emessi dai Comuni a favore dello Stato.

La legge lascia a scelta dei Municipî il modo di soddisfare la tassa; il quale può essere duplice: o stampare i moduli i mandati sopra carta da bollo, oppure stamparli su carta bera (1) soddisfacendo la tassa mercè l'apposizione del bollo raordinario.

La spesa grava i Municipî, non già i loro creditori, a cui avore è emesso il mandato (2). Ciò come conseguenza del rincipio stabilito dall'art. 1250 del Codice civile, pel quale e spese necessarie per eseguire il pagamento sono a carico el debitore.

961. La legge sul bollo tace dei ruoli delle spese fisse, ssendo stati introdotti nella contabilità comunale col Decreto luglio 1890: evidentemente però anche questi debbono andar oggetti a bollo, avendo essi la stessa funzione dei mandati. la in quale misura? È da osservare che, con circolari del 1 dicembre 1888 e 26 giugno 1889, è proibito ai Municipî i spiccare, pel pagamento degli stipendi agli impiegati, man- ati complessivi per tutta l'intiera annata; nel quale modo ssi sfuggivano al pagamento delle tasse di bollo. Il decreto

(1) Che la formalità di stampati appositi per gli ordinativi di paga- ento non sia prescritta nè dalla legge, nè dal regolamento comunale, quindi la sua mancanza non sia cagione di invalidità del pagamento, ecise la Corte dei conti, 10 maggio 1898 (*Giust. amm.*, 1898, 34; *Muni- ipio italiano*, 1898, 453; *Esatt. e Com.*, 1898, 203).

(2) Cons. di Stato, 19 settembre 1884 (*Man. amm.*, 60); 13 giugno 1902 *Rir. amm.*, LIV, 62); Corte dei conti, 28 giugno 1897 (*Rivista ammini- rativa*, XLVIII, 777).

6 luglio 1890, come innanzi si è accennato, ha vietato i mandati complessivi e permesso i ruoli delle spese fisse. Noi abbiamo già accennato più innanzi le difficoltà che s'incontrano a determinare che cosa siasi voluto intendere con le parole « mandati *complessivi* », ed abbiamo mostrato come, non potendo quell'espressione prendersi come sinonima di « mandati *collettivi* », essa debba necessariamente significare i mandati relativi a diverse categorie del bilancio.

Qui diciamo che i mandati complessivi non possono interpretarsi nel senso inteso dalle due dette circolari, cioè di ordini di pagamenti fissi ed a scadenza determinata e consecutiva, essendo questa funzione propria dei ruoli delle spese fisse. Quindi, ammesso una volta il sistema dei ruoli di spese fisse, il divieto contenuto nelle dette circolari perde ogni valore, dovendosi ammettere che con una unica tassa di bollo sia possibile ordinare i pagamenti mensili di spese fisse per tutto il corso di una annata.

962. Emesso il mandato, questo non viene già consegnato al creditore del Comune (1), ma è spedito al tesoriere che deve pagarlo, avvertendosi contemporaneamente il creditore che il mandato a suo favore trovasi nella tesoreria. Ottenuto il pagamento, il creditore deve rilasciare quietanza; intorno alla forma della quale sono applicabili per analogia le disposizioni degli articoli 339 e 340 del regolamento di contabilità generale dello Stato del 4 maggio 1885. La quietanza è soggetta al bollo ordinario di centesimi 5 dalle lire 10 alle lire 100, e di centesimi 10 per ogni somma maggiore (art. 20, nn. 7 e 8, legge 4 luglio 1897, n. 414).

---

(1) Nella Nota ministeriale (interni) 6 settembre 1896 (*Riv. amm.*, XLVII, 893) è detto: « Non è giustificata la consegna dei mandati alle parti per quei Comuni in cui l'esattore-tesoriere non risieda sopra luogo, perchè essa non dirime le difficoltà, e perchè al pagamento diretto il Comune può e deve provvedere prescrivendo che il tesoriere mandi a periodi fissi un suo rappresentante nel paese per soddisfare alla esigenza del servizio di cassa come a quella della esazione. I mandati perciò devono in tutti i Comuni trasmettersi al tesoriere con elenco duplicato, di cui uno dovrà restare all'Amministrazione; e per siffatta guisa sarà tolto il pericolo della speculazione; oltrechè saranno evitati i pericoli della dispersione dei mandati, delle falsificazioni e altri brogli, e sarà agevolato il controllo sulla cassa ».

963. Gli art. 140, 141, 142 e 143 del Regolamento comunale, che abbiamo riportato sotto l'art. 180 della legge che ora commentiamo, contengono la determinazione contabile giuridica del residuo. Essa è essenzialmente una spesa che *doveva* essere fatta nell'esercizio scaduto e che *può* esserlo solo nell'esercizio successivo. Questo argomento è di tale importanza che non sarà inutile una ulteriore precisa spiegazione di questo importante fatto di amministrazione.

Base del bilancio è la *previsione*, base del conto l'*accertamento*. Già si è detto in che cosa consista la figura del residuo e come si stacchi essa da quella della maggiore o minore entrata e della maggiore o minore spesa. L'*accertamento*, cioè il confronto della reale competenza rivelatasi durante la gestione in confronto della cifra presunta, dà luogo alla ricognizione dell'entrata o della spesa maggiore o minore; il confronto della cifra di competenza così accertata col fatto di cassa fa sorgere e concreta il residuo attivo o passivo, debito o credito dell'Amministrazione verso l'esercizio.

Senonchè i residui differiscono sostanzialmente secondo che essi originano:

dalle entrate o spese effettive;
dal movimento di capitali;
dalle partite di giro.

Di fatti, solo nel primo caso essi costituiscono un vero debito o un vero credito dell'Amministrazione, il quale aspetta soltanto la sua realizzazione per cassa. Invece, quando si tratti di movimenti di capitali, per le cose sopra dette rimane chiaro che i residui attivi costituiranno soltanto una proposta di alienazioni patrimoniali: ma, nell'un caso e nell'altro, mancherà sempre l'impegno o il credito dell'ente verso un terzo, e sarà sempre questione di una semplice contabilità interna dell'ente tra i suoi bilanci ed il suo patrimonio. Infine, quando il residuo origini dalle partite di giro, siccome queste contabilità trovano il loro pareggio sempre nel conto di un terzo, e non possono e non debbono mai influire sulla competenza e sul patrimonio dell'Amministrazione, è certo che tali residui debbono essere considerati come affatto separati e indifferenti ai conti dell'Amministrazione.

Pertanto solo i residui, che provengono dalla parte effettiva del bilancio, hanno una vera importanza patrimoniale e finanziaria. Occorre però per i medesimi fare ancora due distinzioni.

Possono anzitutto tali residui essere liquidi od illiquidi, secondochè la funzione dell'accertamento già si è spinta al suo limite estremo, oppure non si è ancora completamente esaurita. Così potrà avvenire che il credito dell'Amministrazione sia già accertato nel titolo, nella cifra e nella persona del debitore, il quale lo abbia già riconosciuto, tanto che il pagamento debba avvenire in un breve periodo di tempo: in tal caso il residuo si dirà liquido. Può invece avvenire che tutte le modalità sopra accennate non siano ancora compiute: e allora si fa luogo al residuo illiquido. Questa distinzione ha una speciale importanza pel servizio di cassa, inquantochè soltanto un certo pareggio tra i residui attivi e passivi liquidi e gli illiquidi potrà assicurare le funzioni normali di tesoreria: mentre se, ad esempio, la maggior parte dei crediti dell'Amministrazione fossero illiquidi ed indeterminati, e liquidi invece i debiti, lo sviluppo dell'esercizio non potrebbe avvenire che faticosamente ed a prezzo di numerosi e non sempre lodevoli espedienti.

Infine, i residui distinguonsi ancora in proprî ed impropri. Proprî sono quelli di cui ci siamo fin qui occupati; impropri quelli che originano da entrate e spese che si riferiscono a fondi iniziali per l'esecuzione di grandi opere pubbliche. Suppongasi che il Comune voglia eseguire un acquedotto preventivato nel suo complesso per un milione, e che si pongano in un dato bilancio, come fondo preparatorio, lire 100.000. Tale cifra pareggierà in attivo ed in passivo; e al chiudersi dell'esercizio si avrà un residuo passivo ed attivo bilanciante pure di tal somma.

Per quanto queste scritturazioni non possano portare alcuna influenza sulla realtà della gestione finanziaria e sul patrimonio e possano quindi dirsi più la dimostrazione di un pensiero che un vero fatto contabile, tuttavia queste somme, sempre di una certa importanza, finiscono per diventare un vero ingombro che snatura molte volte esteriormente l'economia e l'assetto della contabilità: motivo per cui non lo crediamo

sistema sincero e conveniente, mentre non mancano i zzi ad una Amministrazione oculata di preparare effettinente, con una buona situazione finanziaria ed un solido rimonio, senza questa pompa di cifre preventive, i mezzi · la esecuzione delle grandi intraprese di pubblica utilità.

964. Tale il concetto sostanziale e pratico del *residuo*. Gli . 140, 141, 142 e 143 del Regolamento comunale sono poi i chiari e specificati che ci dispensano da qualunque altro nmento.

Art. 181 (Testo unico, art. 454, 2ª parte; R. Decreto 6 luglio)0, art. 41 e 42). -- **L'esattore o il tesoriere, estingue i man-;i nei limiti del fondo stanziato in bilancio.**

Sotto la più stretta responsabilità personale non pagherà i alcuna somma i cui mandati o prospetti di pagamento n sieno conformi alle disposizioni di legge.

L'emissione ed il pagamento dei mandati provvisori sono olutamente vietati.

I mandati, ruoli e prospetti, coi quali si provvede ai gamenti degli stipendi degli impiegati, delle pensioni, dei i e di simili spese, saranno emessi solo alla scadenza . debito.

Sono vietati i mandati, ruoli e prospetti annuali com-ssivi.

. Responsabilità del tesoriere per il pagamento. Varie ipotesi. — 966. Mandati irregolari nella forma. — 967. Id. non corrispondenti al bilancio. — 968. Idem fuori bilancio ma per spese obbligatorie. — 969. Azione di rivalsa del tesoriere. — 970. Mandati che non si riferiscono a regolari deliberazioni o ad impegni giustificati. — 971. Id. a favore del tesoriere. — 972. Coordinamento della responsabilità degli amministratori per la emissione del mandato colla responsabilità del tesoriere pel pagamento. — 973. Il tesoriere è responsabile della irregolarità estrinseca del mandato e della mancanza della speciale deliberazione di liquidazione della spesa nei casi tassativi contemplati dalla legge e dal regolamento. — 974. Pagamento di somme senza mandato o in più del mandato. — 975. La responsabilità del tesoriere pei pagamenti irregolari non è assoluta. — 976. Responsabilità del sindaco e degli assessori. Azione *de in rem verso*. — 977. Rifiuto o ritardo del pagamento di mandati. — 978. Sequestro della somma portata dal mandato.

965. L'art. 180 disciplina gli obblighi e le responsabilità gli amministratori nella *emissione* del mandato: l'art. 181

regola il compito e la responsabilità del tesoriere nel pagamento: del tesoriere, dicemmo, dovendosi, come ebbe a ritenere il Consiglio di Stato, dir nulla la disposizione che facoltizzi altri all'infuori del tesoriere al pagamento di mandati comunali (1).

L'applicazione delle disposizioni di questo articolo ha dato luogo a numerose e non lievi controversie. Per ragioni di metodo è necessario raggruppare queste questioni in parecchie categorie; e quindi tratteremo della responsabilità del tesoriere pel pagamento dei mandati secondo che questi:

o sieno irregolari nella forma;

o non corrispondano alle autorizzazioni date dal bilancio;

o non si riferiscano a deliberazioni regolari o ad impegni giustificati di spesa.

Tratteremo queste questioni con la scorta della giurisprudenza della Corte dei conti, che ha giurisdizione sovrana su questa materia.

966. *Mandati irregolari nella forma.* — Prima di pagare il mandato, il tesoriere deve esaminare se esso sia regolare nella sua forma estrinseca e sia munito delle firme richieste dalla legge. Quando egli esegua il pagamento sopra mandati irregolari, è responsabile del pagamento medesimo. Quindi si ritennero più volte inammessibili nel discarico del tesoriere comunale quei mandati che fossero sforniti delle firme richieste dalla legge (2).

È del pari responsabile il tesoriere, il quale paghi un mandato sfornito di bollo, nei casi nei quali il bollo sia prescritto dalla legge. In tal caso i mandati sono esclusi dal discarico, conservando la partita nei residui passivi, in attesa che il mandato sia regolarizzato (3).

967. *Mandati non corrispondenti al bilancio.* — Il bilancio comunale rappresenta il massimo dei pagamenti che l'Amministrazione comunale può disporre nel corso dell'esercizio.

---

(1) Parere 22 giugno 1898 (*Esatt. e Com.*, 1898, 213).

(2) Corte dei conti, 30 novembre 1875, SERPIERI, op. cit., vol. I, pag. 74; 6 marzo 1877, ivi, pag. 130; 26 maggio 1891, n. 2037.

(3) Corte dei conti, 26 febbraio 1878, SERPIERI, op. cit., vol. I, pag. 196.

li amministratori, che ordinano pagamenti eccedenti il detto nite, sono responsabili in proprio (art. 280). Ma questa sanone non sarebbe sufficiente ad assicurare l'osservanza del pretto della legge, e perciò si rendeva necessario stabilire la sponsabilità simultanea e solidale dell'agente pagatore: il tale ha perciò facoltà di rifiutare il pagamento dei mandati ie non siano contenuti nei limiti segnati dal bilancio. La violaone del bilancio può aver luogo in due modi: o coll'oltrepassare mplicemente il fondo stanziato; o coll'erronea imputazione lla spesa, mercè la quale si spicchi sopra un capitolo (o cateria) il mandato, il quale, per la natura della spesa, dovrebbe idare imputato ad un capitolo diverso. Ed in entrambi i casi, ialora il tesoriere, in luogo di rifiutarsi, esegua il pagamento, mandati non sono ammessi a suo discarico, il che importa ie egli debba risponderne del proprio (1). Però, se a corredo l mandato sia prodotta una regolare deliberazione del Conglio, la quale, così *prima* (2) che *dopo* il pagamento (3), regolazzi la spesa mediante uno storno di fondi da un capitolo l'altro sul quale il mandato è tratto, il tesoriere deve esserne scaricato (4). Ciò venne ammesso anche con una circolare el Ministero dell'interno del 15 luglio 1874.

---

(1) Corte dei conti, 9 giugno 1891, n. 1620. Vedi pure in SERPIERI p. cit.) le decisioni riportate nel vol. I: decis. n. 41, pag. 38; n. 205, g. 240; n. 253, pag. 318. — Vol. II, decis. n. 361, pag. 284; n. 379, g. 311; n. 389, pag. 325; n. 401, pag. 337; n. 422, pag. 357. V. inoltre, fra decisioni più recenti: 16 giugno 1897 (*Riv. amm.*, XLVIII, 112); 7 giugno 99 (*Ivi*, L, 789; *Giust. amm.*, 1899, 59; *Cor. dei Com.*, 1899, 231; *Cons. i Com.*, 1899, 383); 10 gennaio 1901 (*Riv. amm.*, LII, 273; *Corr. dei m.*, 1901, 57; *Mun. it.*, 1901, 144); 8 luglio 1902 (*Mun. it.*, 1902, 470; *ms. dei Com.*, 1902, 317; *Giust. amm.*, 1901, 18); 27 maggio 1902 (*Cons. i Com.*, 1902, 254); 27 gennaio 1903 (*Ivi*, 1903, 37; *Mun. it.*, 1903, 8; *Giust. amm.*, 1903, 23); 25 marzo 1903 (*Giust. amm.*, 1903, 30; *Mun.* , 1903, 407); 3 maggio e 19 luglio 1904 (*Riv. amm.*, LV, 764 e 766).

(2) Corte dei conti, 12 luglio 1904 (*Riv. amm.*, LV, 845).

(3) Non possono però essere ammesse a discarico del tesoriere le somme gate in base a storni da una categoria ad un altra del bilancio delirati d'urgenza dalla Giunta municipale, ma non ratificati dal Consiglio munale: Corte dei conti, 7 maggio 1901 (*Mun. it.*, 1901, 213).

(4) Corte dei conti, 7 luglio 1891, n. 1848; id., 24 dicembre 1891, n. 2295. edi pure in SERPIERI, op. cit., vol. I, decisione n. 147, pag. 144. Nel nso che la irregolarità di avere il tesoriere pagato mandati oltre il fondo anziato in bilancio sia sanata con la successiva deliberazione di storno edi: Corte dei conti, 3 febbraio 1903 (*Riv. amm.*, LV, 450).

Non vi è patto contrattuale che possa abilitare lo esattore a pagare oltre gli stanziamenti del bilancio (1).

968. Se si tratta di spesa obbligatoria, può dirsi responsabile il tesoriere che abbia pagato il mandato, anche quando non vi sono stanziamenti in bilancio? Ad affermare tale responsabilità si può dire che il tesoriere è agente di esecuzione, nè ha facoltà di sindacare il bilancio: esso quindi deve tenere in sospeso questi mandati, richiedendo il Comune acciò provveda con regolari deliberazioni di storno (2). Ciò non ostante troviamo qualche caso in cui la Corte dei conti ritenne non potersi negarne il discarico al contabile (3).

969. Il tesoriere, che abbia pagato mandati eccedenti il limite del bilancio, e che perciò non può averne il discarico, può avere azione contro altri, per rivalersi della somma pagata? È fuori dubbio che siffatta azione non può averla contro il Comune: ma può discutersi se egli abbia azione di rivalsa contro i creditori del Comune a cui favore fu spiccato il mandato che egli ebbe a soddisfare; oppure se l'abbia contro gli amministratori, che col loro fatto diedero cagione a tale sua responsabilità. Posta così la questione, noi crediamo che nessuna azione possa il tesoriere sperimentare contro il creditore soddisfatto; poichè se il pagamento non era indebito, questo non può cessare dall'essere creditore sol perchè il pagamento fu eseguito in contravvenzione alle norme interne che reggono l'amministrazione comunale, e mancherebbero in tale ipotesi tutti quegli estremi che possono servire di base ad una azione di ripetizione. Non resta adunque che l'azione del tesoriere contro gli amministratori; ed in tal senso appunto si ebbe a pronunziare la giurisprudenza della Corte dei conti (4). Ma quale obbietto può avere questa azione? È da osservare

(1) Corte dei conti, 23 aprile 1878, in SERPIERI, op. cit., vol. I, pag. 217.

(2) Vedi le decisioni della Corte dei conti, 7 giugno 1899, 10 gennaio 1901, 27 maggio 1902 e 19 luglio 1904 citate nella nota 1ª a pag. 561.

(3) Decisione 20 novembre 1877, n. 171, in SERPIERI, vol. I, pag. 181; decis. 17 gennaio 1880, n. 284, *ivi*, vol. II, pag. 173; e decis. 22 novembre 1887, nel *Man. degli amm.*, 1888, pag. 138.

(4) Decisione 14 giugno 1879, n. 253, in SERPIERI, vol. I, pag. 318.

che se gli amministratori sono responsabili per l'ordinativo, il tesoriere è anche alla sua volta responsabile pel pagamento. L'obbligazione adunque che è solidale di fronte al Comune, si divide tra loro nei loro rapporti reciproci, onde l'azione del tesoriere non può avere per obbietto che solo il rimborso del prorata che cade a debito degli amministratori.

970. *Mandati che non si riferiscono a regolari deliberazioni, o ad impegni giustificati.* — È questo il punto che dà luogo alle maggiori questioni. Può talvolta la deliberazione che ordina di fare una spesa essere irregolare, sia per violazione delle forme stabilite dalla legge per la regolarità delle deliberazioni (per mancanza del numero legale, o per assenza degli scrutatori, o per intervento d'interessati, ecc.), sia per illegalità intrinseche, come a dire se furono votate spese facoltative non corrispondenti ai caratteri per queste spese assegnati dalla legge, o senza il concorso della doppia deliberazione prescritta dall'art. 162. Oppure può darsi che la spesa non sia giustificata, come quando siano spediti mandati per lavori non collaudati, o indennità male liquidate, o siano pagati debiti non esigibili e simili.

Quando per siffatte spese siano emessi i mandati, può il tesoriere elevarsi a giudice della regolarità della deliberazione, esigere la giustificazione della spesa, per rifiutare il pagamento quando la spesa gli sembra fatta contro legge? A sostenere questo obbligo del tesoriere, gli argomenti non si trovano nella legge, bensì nei due regolamenti fatti per la sua esecuzione. L'art. 66 del regolamento 10 giugno 1889 faceva divieto al tesoriere di pagare alcun mandato che non dipendesse da una deliberazione regolarmente presa. Ma il Regio Decreto 6 luglio 1890 ed ora il testo unico 4 maggio 1898 e il Regolamento 19 settembre 1899 andarono più oltre. Così, l'art. 181 che commentiamo prescrive che i tesorieri, sotto la più stretta personale responsabilità, non pagheranno mai alcuna somma i cui mandati o prospetti di pagamento non sieno conformi alle disposizioni di legge. Ora l'art. 180 esige che prima della emissione del mandato sia verificata la causa legale e la giustificazione della spesa, sia liquidato il conto, sia verificato che non sia violata alcuna legge, ecc. Si è

discusso adunque se debba il tesoriere occuparsi anche di questo esame prima di eseguire il pagamento.

Senza occuparci delle oscillazioni che la giurisprudenza ha subìto su questo, come sopra altri punti, ci limitiamo ad osservare che, specialmente dopo la emanazione dei nuovi regolamenti, essa ha costantemente stabilito il principio che l'esame del tesoriere debba portarsi esclusivamente sulla regolarità estrinseca del mandato e sulla sua conformità alle deliberazioni del bilancio o di storni di categorie; e che esso non debba indagare e giudicare la regolarità degli ordini di pagamento, la causa legale della spesa, essendo questo còmpito degli amministratori, non del tesoriere, che può implicare solamente la responsabilità di quelli, non già di questo. Numerose e recenti decisioni della Corte dei conti hanno ribadito questo principio (1). E questa giurisprudenza trova piena conferma nella disposizione dello articolo 138 del Regolamento comunale in quanto prescrive che i documenti giustificativi del mandato restino nella segreteria comunale, nè lo accompagnino presso il tesoriere. Però sul mandato deve farsene indicazione: se questa manchi e il tesoriere paghi, non può scansare la responsabilità quando il giudice contabile trovi che il pagamento mancava di giustificazione (2).

Il tesoriere adunque non ha l'obbligo di esaminare se la deliberazione che è base della spesa sia regolare o no, nè può pretendere che il mandato sia corredato della detta deliberazione, delle note di spese o di altri documenti giustificativi. Basta la produzione di un regolare mandato, debitamente quietanzato da colui che sia il vero creditore, perchè debba darsi il discarico al tesoriere.

---

(1) Corte dei conti, 19 maggio 1881; 28 aprile 1891; 7 luglio 1891, 18 giugno 1891; 7 luglio 1891; 9 maggio 1892 (*Riv. amm.*, XLIII, 442); 12 maggio 1896 (*Ivi*, XLVII, 26); 30 marzo 1897 (*Mun. it.*, 1897, 251; *Giust. amm.*, 1897, 62); 14 maggio 1897 (*Riv. amm.*, XLVIII, 777; *Giust. amm.*, 1897, 86; *Mun. it.*, 1898, 434; *Cons. dei Com.*, 1897, 332); 15 febbraio 1898 (*Mun. it.*, 1898, 95); 10 maggio 1898 (*Giust. amm.*, 1898, 37; *Mun. it.*, 1898, 453); 17 maggio 1898 (*Esatt. e Com.*, 1898, 162); 6 giugno 1899 (*Mun. it.*, 1899, 303; *Cons. dei Com.*, 1899, 222; *Corr. dei Com.*, 1899, 178).

(2) MAZZOCCOLO, *Op. cit.*, pag. 545.

971. Se però si tratti di pagamenti fatti a se stesso sopra mandato tratto a suo favore, non è prosciolta la responsabilità del tesoriere dal fatto che il mandato sia regolare e nei limiti del bilancio; ma egli deve altresì giustificare al Consiglio di Prefettura e alla Corte dei conti il credito che pretende di avere contro il Comune, esibendo i documenti del credito stesso (1).

972. Come adunque si concilia questa interpretazione con le disposizioni dei riferiti articoli? Nella sua decisone 9 maggio 1892 (2) la Corte dei conti si occupò appunto di tale questione. Essa osservò che l'articolo 42 del Regio Decreto 6 luglio 1890, corrispondente ai capoversi 1-3 dell'art. 181 della legge, non fa che confermare il principio che i tesorieri comunali estinguono i mandati nei limiti del fondo stanziato in bilancio; e se poi si soggiunge che essi saranno responsabili nel caso che paghino alcuna somma, *i cui mandati non sieno conformi alle disposizioni degli articoli precedenti* (ed ora della legge), con questo inciso ha voluto evidentemente riferirsi ai precedenti art. 39 [art. 180, capoverso 1° della legge], 40 e 41 [181] che evidentemente si riferiscono alla responsabilità dei tesorieri, ma non all'art. 38 (ora art. 180, capoverso 2°, della legge), giacchè esso riguarda l'emissione dei mandati, che è còmpito dell'amministratore, come chiaramente si scorge dalle prime parole dell'articolo: *prima che sia emesso un mandato di pagamento*, ecc.

E quanto all'articolo 66 del regolamento 10 giugno 1889, osservò la Corte che la condizione di doversi allegare ai mandati le deliberazioni regolarmente prese che autorizzano una spesa, va intesa nel senso che le deliberazioni da unirsi ai mandati, e senza delle quali il tesoriere non può ottenere il discarico, debbono essere quelle indicate dalla legge, ossia le deliberazioni della Giunta portanti storno di fondi, o erogazione dal fondo delle spese impreviste, previste nell'art. 117,

---

(1) Corte dei conti, 6 giugno 1882 (*Man. degli amm.*, 1883, 171); 28 aprile 1891; 7 luglio 1891; 26 gennaio 1897 (*Mun. it.*, 1897, 170); 10 maggio 1898 (*Giust. amm.*, 1898, 34; *Mun. it.*, 1898, 453); 26 marzo 1904 (*Rivista amm.*, LV, 616).

(2) Riportata nel *Consigliere dei Comuni*, 1892, 222.

n. 3 (ora art. 135, n. 3), della legge comunale e provinciale. Relativamente alle altre spese del Comune, il sindaco non fa che eseguire le deliberazioni del Consiglio comunale che ha approvato i fondi occorrenti (art. 149, n. 4), od eseguire leggi speciali che impongono spese obbligatorie. Ora poi che l'art. 66 del regolamento 1889 non fu più riprodotto nel regolamento comunale del 1899, la questione è nettamente risolta. Anzi, l'art. 138 del regolamento del 1899 precisamente dispone che la deliberazione speciale di liquidazione sia solamente necessaria in caso di storni, di pagamento su fondi a calcolo, di prelevamenti sul fondo delle spese impreviste, o su quelle di riserva. In ogni altro caso il tesoriere non può e non deve pretendere deliberazioni speciali: e il suo esame del mandato e quindi la sua responsabilità si deve limitare alla parte esterna del medesimo. Inutile dire che per l'erogazione delle spese a calcolo noi riteniamo ancora non necessaria la speciale deliberazione della Giunta, così come crediamo di avere dimostrato ai nn. 951 e seg.

Il tesoriere quindi non può essere tenuto responsabile del pagamento dei mandati se egli, fuori dei due casi predetti, non esibisce le deliberazioni approvative delle spese, non essendo di tali deliberazioni prescritta ad esso la esibizione; e seppure la Giunta municipale, per maggior regolarità e per garanzia propria, delibera preventivamente e per consuetudine alcune spese da erogarsi dal Comune, non incombe al tesoriere di richiedere ed unire ai mandati tali deliberazioni: e ciò per la ragione anzidetta, e perchè la legge non ha potuto mai cadere nell'assurdo di conferire al tesoriere la facoltà di sindacare la legittimità degli atti dell'autorità dirigente l'amministrazione del Comune, di rendere l'amministratore mancipio dell'esecutore delle spese comunali.

Tanto varrebbe che, standosi ristrettivamente alla lettera degli articoli 180 e 181, si venisse nel concetto che il tesoriere dovesse esibire tutte le deliberazioni della Giunta in ordine alle spese non solo, ma assicurarsi altresì se esse siano state prese regolarmente, dandogli con ciò facoltà di contestarle così per la forma come per la sostanza. Ognuno vede quanto erronea sarebbe siffatta interpretazione. Egli è perciò che, tenendo presenti i principî generali del diritto e le disposizioni della legge circa la responsabilità degli amministratori

e quella dei tesorieri comunali, e coordinandole fra loro, si può fondatamente ritenere che la responsabilità del tesoriere rimane pur sempre circoscritta ai due casi previsti dall'articolo 138 del regolamento del 1899, cioè al caso dell'inosservanza delle forme estrinseche del mandato e a quello della trasgressione del bilancio.

973. La mancanza della deliberazione che autorizzi spese sui fondi casuali o di riserva, o per storni di fondi da un articolo all'altro di una stessa categoria, si identifica colla colpa del tesoriere che viola il bilancio; e perciò giustamente se ne vuole dalla legge la produzione col mandato. Non sono dalla legge richieste deliberazioni per le altre spese. Per legge e giurisprudenza neppure è responsabile il tesoriere della omissione nei mandati dei documenti giustificativi della spesa, eccetto il caso in cui i mandati siano tratti a favore di lui, e specialmente quelli per rimborso di quote inesigibili, pel quale sono da seguirsi le discipline delle leggi e dei regolamenti sulla riscossione delle imposte.

In applicazione di questi principî deve ritenersi che non possa il contabile farsi giudice della legalità degli ordinativi di spesa disposti dalla Giunta municipale con una deliberazione d'urgenza (1); nè se correttamente venne una somma imputata sul capitolo dei *casuali* (2); nè se sia regolare e corretta la deliberazione che ordina uno storno di fondi da un capitolo all'altro (3).

Il còmpito del tesoriere insomma si limita a questi due termini: il mandato e il bilancio; nè deve preoccuparsi di altro. Se però egli crede di rifiutare pagamenti quando la causa sia manifestamente irregolare, ciò non può essere per lui che titolo di lode, non di responsabilità.

974. Che dire del caso in cui il tesoriere paghi somme senza mandato oppure in più del mandato? La più elementare ragione logica e giuridica suggerisce che egli ne sia responsabile in

---

(1-3) Corte dei conti, 3 giugno 1891. V. anche le decisioni citate a p. 564, nota 1ª. Non possono però essere ammesse a discarico del tesoriere le somme pagate in seguito a storni da una categoria ad un'altra del bilancio deliberati d'urgenza dalla Giunta municipale, ma non ratificati dal Consiglio comunale: Corte dei conti, 7 maggio 1901 (*Riv. amm.*, LII, 957).

proprio; nè occorre soggiungere che in tale senso, in via di regola, si è pronunciata la giurisprudenza (1). Abbiamo detto *in via di regola*, perchè la stessa ragione giuridica suggerisce alcune eccezioni. Si è detto già innanzi che la giurisprudenza ha dovuto, per necessità di cose, ammettere talvolta a discarico del tesoriere i pagamenti fatti senza mandato pel titolo di spese obbligatorie ed urgenti, quantunque mancassero i relativi stanziamenti. Talvolta, per siffatte spese, la giurisprudenza ammise i pagamenti fatti senza mandato, non però discaricandone issofatto il tesoriere, ma passando la relativa partita ai residui passivi, in attesa di regolarizzazione; il che non importa pel tesoriere nè discarico nè condanna, ma riserva di giudizio (2). Talvolta ancora (trattandosi di spese coattive) la Corte dei conti ne accordò il discarico immediato, anche senza la produzione del mandato (3).

Se l'esattore paga una spesa obbligatoria (esempio: lo stipendio di un impiegato) senza che gli sia stato spedito il relativo mandato, può agire per la restituzione della somma, quando il mandato poi non gli venga rilasciato. Ed in tal caso può il creditore chiamare in garanzia il Comune, suo debitore, per essere liberato da tale domanda. E l'una e l'altra azione sono di competenza giudiziaria, e non già della giurisdizione contabile, non attenendo a ragioni di conto, ma ad una ordinaria disputa di debito civile (4).

975. La responsabilità del tesoriere pei pagamenti irregolari nelle forme o senza quietanza non è assoluta, ma subordinata al fatto che il Comune sia obbligato a pagare una seconda volta: in attesa che il coeditore reclami, il mandato

---

(1) Corte dei conti, 6 giugno 1882 (*Manuale ammin.*, 1883, 171); 26 maggio 1891 (*Cons. dei Com.*, 1891, 158), e altre molte. — Vedi pure in SERPIERI, vol. I, decis. n. 204, p. 235; vol. II, decisioni n. 286, p. 175; n. 305, p. 201; n. 340, p. 258; n. 409, p. 342; n. 508, p. 438, ecc.

(2) Vedi in SERPIERI, op. cit., decis. 6 marzo 1877, vol. I, pag. 130; decis. 8 gennaio 1878, vol. I, pag. 188. Sugli effetti del rinvio di partite ai residui passivi vedi: Corte dei conti, 11 maggio 1897 (*Mun. it.*, 1897, 344); 1° febbraio 1898 (*Esatt. e Com.*, 1898, n. 63).

(3) Corte dei conti, decis. 9 aprile 1878, in SERPIERI, vol. I, pag. 205. — Vedi pure ivi, vol. II, decis. n. 284, p. 173, e decis. n. 287, p. 176.

(4) Così la Corte di cassazione di Roma, con decisione del maggio 1889 (*Man. degli amm.*, 1889, 235).

tolto dal discarico e passato ai residui passivi. Diversamente ccade nei pagamenti eccedenti il bilancio o fatti a chi non era reditore, o dei mandati intestati al tesoriere non giustificati.

976. La responsabilità del tesoriere non esclude quella del indaco e degli assessori, contro dei quali il tesoriere può ivolgersi se le irregolarità siano ad essi imputabili (1). E se ı somma profittò al Comune egli avrà anche contro di questo azione *re in rem verso* (2), della quale sono giudici i tribuali ordinari (3), anche se si riannodi a partite di un conto già iscusse e definite dal magistrato contabile (4).

977. Resta da ultimo a vedere quale responsabilità incontri tesoriere che rifiuti o ritardi il pagamento dei mandati. E ui è d'uopo richiamare l'art. 81 della legge 29 giugno 1902 ulla riscossione delle imposte dirette, che è concepito nei eguenti termini:

« In caso di ritardo (nei versamenti) l'esattore è assoettato alla multa di centesimi quattro per ogni lira della omma non versata, a favore del ricevitore o del Comune, i uali procedono all'esecuzione contro di lui.

« Alla stessa multa è assoggettato pel ritardo nel pagaıento dei mandati comunali, sulle somme delle quali risponde i termini dell'articolo precedente, e in favore del Comune, quale può procedere all'esecuzione contro l'esattore ».

Questo articolo si applica tanto al caso in cui l'esattore elle imposte dirette sia anche tesoriere del Comune, quanto l caso in cui l'esattore sia diverso dal tesoriere, poichè l'esatore che abbia riscosso le sovraimposte e tasse dirette spetınti al Comune deve tenerle a disposizione di esso secondo prescrizioni stabilite dall'art. 80 della stessa legge, e quindi Comune può trarre sopra di esso i mandati di pagamento l'esattore è obbligato a pagarli, a sconto del suo debito erso il Comune, e fino alla concorrenza della somma della uale egli è debitore.

(1) Corte dei conti, 30 aprile 1901 (*Giust. amm.*, 1901, 58).
(2) Id. id., 30 aprile 1900 (*Giust. amm.*, 1900, 82).
(3) App. Napoli, 15 gennaio 1902 (*Gazz. dei proc.*, 1902, 79).
(4) Cass. Roma, 10 dicembre 1902 (*Foro it.*, 1902, I, 75).

Ma oltre a questa prima sanzione, il tesoriere che rifiuta indebitamente o ritarda il pagamento dei mandati si espone a tutti i danni e spese cagionate al Comune dal suo rifiuto. Se quindi in conseguenza di questo rifiuto il Comune incontrò debito di interessi moratori, oppure il creditore fece atti esecutivi contro il Comune, il tesoriere è debitore in proprio delle somme relative verso il creditore, il quale in conseguenza deve rivolgersi contro di esso direttamente e non già contro il Comune (1).

A liberarsi così dalla multa come da ogni altra responsabilità, il tesoriere deve dimostrare di non avere fondi sufficienti, non potendo essere obbligato a soddisfare con mezzi proprî ai debiti del Comune. E giustamente fu deciso che, rifiutatosi il tesoriere ad eseguire il pagamento di un mandato per mancanza di fondi, l'autorità amministrativa e non la giudiziaria è competente a fare le opportune indagini per l'accertamento della esistenza o meno dei fondi di cassa all'epoca del rifiuto (2).

Se però, in seguito a verifica di cassa o per altre vie, venga a risultare che il danaro avrebbe dovuto esservi, e che non entrò nelle casse comunali per colpa del tesoriere, il quale abbia mancato di curare la riscossione dei crediti del Comune alle prescritte scadenze, o in ogni modo sia dimostrato essere imputabile a sua colpa o negligenza la mancanza dei fondi nella cassa, il tesoriere è obbligato al pagamento del mandato ed incorre nelle responsabilità tutte che dallo inadempimento derivano (3).

978. È parimenti liberato da ogni responsabilità il tesoriere quando esista sequestro della somma portata dal mandato, contro il creditore del Comune. In tal caso anzi il tesoriere ha l'obbligo di sospendere il pagamento, non potendo egli farsi giudice dell'ammontare del credito, della sua sussistenza, e della esperibilità delle azioni del creditore sequestrante (4). In tal caso non il rifiuto del pagamento, ma il pagamento eseguito, non ostante il sequestro, lo esporrebbe a responsabilità.

---

(1) Cass. Torino, 14 giugno 1870 (*Man. degli amm.*, 1870, 335).

(2) Cass. Roma, 9 gennaio 1903 (*Legge*, 1903, I, 527; *Annali*, 1903, V, 46; *Corte Supr. Roma*, 1903, I, 49); 10 marzo 1903 (*Cons. dei Com.*, 1903, 95; *Riv. amm.*, LIV, 604; *Corte Supr. Roma*, 1903, I, 270).

(3) Nota Ministero interni, 5 maggio 1870 (*Man. degli amm.*, 1870, 319); App. Roma, 18 gennaio 1888 (*Ivi*, 1888, 318).

(4) Corte dei conti, 26 maggio 1891, n. 2097.

Art. 182 (Testo unico, art. 155). — **Chiunque, dall'esattore o tesoriere in fuori, s'ingerirà senza legale autorizzazione nel maneggio dei danari di un Comune rimarrà per questo solo fatto contabile e sottoposto alla giurisdizione amministrativa, senza pregiudizio delle pene portate dal Codice penale contro coloro che senza titolo s'ingeriscono in pubbliche funzioni.**

979. Responsabilità contabile e responsabilità penale per chi si ingerisce indebitamente nel maneggio dei danari del Comune. — 980. Come va intesa la locuzione « senza legale autorizzazione ». — 981. Il Comune non può autorizzare persone diverse dal tesoriere o dall'esattore a maneggiare il danaro comunale. — 982-983. Quando vi è indebito maneggio di danaro comunale. — 984. *Quid* quando l'esattore paghi in luogo del tesoriere. — 985. Riscossione del dazio consumo. — 986. Incassi irregolari. — 987. Erogazione di somme proprie per conto del Comune. — 988. Altri esempi di indebito maneggio del danaro comunale. — 989. Maneggio per interposta persona. — 990. Limiti della disposizione dell'art. 182. — 991. Come si esplica il giudizio contabile. — 992. La responsabilità per l'indebito maneggio è solidale. — 993. Obbligo del maneggiatore di danaro comunale di render conto. — 994. La responsabilità degli amministratori per indebito maneggio può essere esaminata fuori del giudizio sul conto del tesoriere. — 995. Non può tener luogo del conto una semplice liquidazione del debito. — 996. Giurisdizione pei giudizi contabili. — 997. L'approvazione del conto del tesoriere non esaurisce la competenza amministrativa. — 998. Pendenza di giudizio penale. — 999. Connessione di causa. — 1000. Discarico per le spese. — 1001. Responsabilità per danni nascenti da indebito maneggio. — 1002. Id. dipendente dagli ordinativi di spese.

979. Questo articolo è complemento e suggello della disposizione dell'art. 172, il quale dispone che la esazione delle rendite e il pagamento delle spese compete o all'esattore delle imposte dirette o al tesoriere particolare del Comune. Chiunque, dallo esattore o dal tesoriere in fuori, si ingerisce nelle operazioni contabili diventa, per questo solo fatto, contabile e sottoposto alla giurisdizione contabile. La contabilità *di diritto* appartiene adunque all'esattore; chi si ingerisce nella gestione di esso diventa contabile *di fatto* ed è quindi assoggettato all'obbligo di rendere conto e sottoposto alle più sollecite norme di procedura che sono proprie della giurisdizione contabile ed ai mezzi di esecuzione privilegiata che sono stabiliti per la giurisdizione medesima.

Vi può essere inoltre, secondo l'art. 282, una responsabilità penale. Ma questa non colpisce coloro che, avendo parte nell'amministrazione del Comune, s'ingeriscono nelle funzioni

dell'esattore, bensì riguarda solo coloro che in qualità di privati s'ingeriscono nelle *pubbliche funzioni* di amministrazione e di contabilità (art. 185 Cod. pen.).

980. Secondo l'art. 182, adunque, è contabile chiunque si ingerisce nel maneggio dei danari del Comune « senza legale autorizzazione ». Questa locuzione va intesa nel senso che nella gestione del danaro comunale deve ingerirsi solo il tesoriere, l'esattore o colui che la legge autorizza a rappresentarlo, come il collettore; od, in caso di decadenza o rescissione del contratto di esattoria, il sostituto o il gestore provvisorio nominato dal prefetto a mente dell'articolo 58 del regolamento 10 luglio 1902, n. 296, per l'esecuzione della legge 29 giugno 1902, n. 281, sulla riscossione delle imposte dirette. Quando invece alcun altro assuma, sia pure per breve tempo o per limitato oggetto, una funzione di materiale maneggio del danaro comunale, costui deve render conto ed è soggetto alla giurisdizione contabile, senza che sia il caso di distinguere se tale ingerenza fu assunta di suo arbitrio o in seguito a regolare autorizzazione del Consiglio o della Giunta (1).

981. La locuzione « senza legale autorizzazione » può far nascere il dubbio che possa l'Amministrazione comunale autorizzare altre persone, diverse dall'esattore o dal tesoriere, ad ingerirsi nella gestione della cassa comunale. Ma questo dubbio si risolve facilmente osservando che non è in facoltà del Comune di variare gli ordinamenti contabili stabiliti dalla legge a tutela del Comune medesimo. Quindi l'Amministrazione comunale, all'infuori dell'esattore o del tesoriere o del collettore o delle persone che nei casi di legge sono nominate dal prefetto per sorvegliare o sostituire l'esattore, non deve riconoscere altri che compiano operazioni di cassa, come non può essa stessa dare incarico ad altri di esercitare tali operazioni.

La legale autorizzazione, adunque, s'intende debba essere data dalla legge stessa, non già dal Consiglio comunale.

---

(1) Corte dei conti, 7 maggio 1903 (*Riv. amm.*, LIV, 608; *Cons. dei Com.*, 1903, 132; *Giust. amm.*, 1903, 36; *Legge*, 1903, 2056; *Corr. dei Com.*, 1903, 94); 19 gennaio 1897 (*Riv. amm.*, XLVIII, 413). Vedi pure: MAZZOCCOLO, op. cit., pag. 547.

Questo concetto, che ebbe la sua prima affermazione in un parere del Consiglio di Stato del 18 luglio 1881, è oggimai diventato una opinione concorde non solo degli scrittori, ma anche della giurisprudenza (1); epperò non occorre soffermarvisi oltre.

982. Quando vi è indebito maneggio di danaro del Comune? La giurisprudenza della Corte dei conti si è dato cura di definire assai nettamente questo concetto: havvi indebito maneggio di danaro quando vi concorra una materiale riscossione ed una conseguente erogazione (2).

983. Non deve però limitarsi il concetto dell'articolo al solo caso di maneggio di somme, essendo chiaro per se stesso che esso si estende a qualunque maneggio di valori del Comune, anche se costituito da generi (3).

984. Quando un Comune non abbia un proprio tesoriere, la gestione della cassa comunale appartiene di diritto all'esattore del Comune. Ma quando il tesoriere ci sia, se l'esattore si ingerisca nelle operazioni di tesoreria eseguendo pagamenti per conto del Comune, diventa anch'esso contabile di fatto per le somme nella cui gestione si ingerisce, ed è sottoposto all'obbligo del conto giudiziale. Fu quindi deciso che l'esattore, il quale non esegua alle debite scadenze il versamento al tesoriere comunale dei proventi riscossi nell'interesse del Comune affinchè il tesoriere possa alla sua volta eseguire i pagamenti e soddisfare agli altri impegni a carico del Comune, e che adopera i fondi riscossi nello estinguere direttamente i mandati emessi dal Comune, ha con ciò maneggio di danaro comunale, ed è tenuto, a sensi dell'articolo 182, a renderne conto (4).

985. La esazione del dazio di consumo non fa parte della gestione della cassa comunale, appartenendo all'esattore soltanto

(1) Così che debbasi dir nulla la deliberazione che facoltizzi altri, all'infuori del tesoriere, al pagamento di mandati comunali, ritenne il Consiglio di Stato, 22 giugno 1898 (*Esatt. e Com.*, 1898, 213).
(2) Corte dei conti, 23 marzo 1886.
(3) Id. id., 25 ottobre 1883.
(4) Id. id., 31 gennaio 1885.

la recezione dei versamenti eseguiti dall'appaltatore del dazio o dallo speciale riscuotitore del medesimo. Pur tuttavia il principio stabilito dall'art. 182 venne giustamente dalla giurisprudenza ritenuto applicabile anche al caso della indebita ingerenza nella riscossione del dazio di consumo, appartenendo anche questa riscossione alla gestione contabile del Comune. Fu quindi deciso che la Giunta comunale diventa contabile della riscossione del dazio consumo quando essa abbia seguito per questa tassa un metodo non autorizzato dal Consiglio comunale, o vi abbia preposto persone non riconosciute nè rimunerate dal Consiglio. Siffatta responsabilità si esplica per la Giunta come pel contabile ordinario, e cioè colla formazione volontaria oppure officiosa del conto relativo, che va soggetto alla giurisdizione stessa dei conti ordinari (1). Così pure diventano contabili per la riscossione del dazio di consumo gli amministratori comunali, i quali, essendovi un appaltatore del dazio stesso, costituiscono nelle riscossioni un esattore diretto; e non vale opporre che vi sia un agente patentato, perchè questi, come semplice esecutore, non corre la responsabilità contabile, la quale colpisce gli ammministratori (2). Infine fu deciso che gli amministratori comunali, che fanno spese col danaro proveniente dal dazio consumo gestito in economia, assumono con ciò la veste di maneggiatori di danaro pubblico e di contabili, sono soggetti alla giurisdizione amministrativa ed hanno l'obbligo di rendere il conto delle somme riscosse durante la gestione economica del dazio e dell'impiego fattone in corrispondenza al conto reso dal tesoriere comunale (3).

986. Talvolta il Comune è costretto a ricorrere ad operazioni finanziarie per procurarsi i fondi dei quali abbia bisogno, e deve quindi soddisfare al debito che incontra per tali operazioni. Ma poichè la esazione del danaro e la riscossione delle spese è affare del tesoriere, ne segue che quando nella esecuzione di tali operazioni gli amministratori non si valgono

(1) Corte dei conti, 24 giugno 1879 (*Man. amm.*, 1880, 106).
(2) Id. id., 15 maggio 1877, in SERPIERI, op. cit., vol. I, pag. 142.
(3) Id. id., 12 maggio 1903 (*Riv. amm.*, LIV, 605).

dell'opera del medesimo, sono contabili del danaro incassato e speso, e tenuti alla resa dei conti. Fu perciò deciso che la emissione di buoni fiduciari ed il maneggio a mezzo di essi fatto del danaro comunale rientra nel caso dell'articolo 182 (1). Fu parimenti deciso che rimane contabile delle somme incassate ed è soggetto alla giurisdizione amministrativa il sindaco, il quale abbia incassato ed amministrato un prestito contratto dal Comune, benchè ne abbia avuto l'autorizzazione dal Consiglio comunale (2).

987. Si diventa pure contabile per maneggio di danaro del Comune quando, all'infuori di qualunque riscossione, siasi fatta erogazione di somme proprie per conto del Comune, divenendo così creditori di questo (3).

Questo punto, che sembrava pacifico, è stato messo in discussione da una sentenza della Corte di cassazione di Roma, la quale distinse: se si erogò danaro proprio per conto del Comune in seguito a regolare autorizzazione del Consiglio, non si è contabili, ma si ha un rapporto di mandato che è sottoposto alla giurisdizione civile; se invece si ebbe una illegale autorizzazione (come nel caso in cui siasi dato ad un impiegato l'incarico di far lavori ad economia, anticipando esso la spesa, mentre dovevasi fare per appalto) allora solo si è soggetti alla giurisdizione contabile. « La figura del maneggio di danaro del Comune — disse la Corte Suprema romana — è completamente diversa da quella di prestazione di servizi amministrativi al Comune a titolo oneroso. Chi deve rendere conto di danaro maneggiato senza legale autorizzazione è assoggettato al giudizio della giurisdizione contabile. Chi vanta ragioni di credito per servizi prestati al Comune in ordine a finalità della pubblica amministrazione, non può,

---

(1) Corte dei conti, 2 maggio 1884.

(2) Cons. di Stato, 26 novembre 1881 (*Man. amm.*, 1882, 18).

(3) Corte dei conti, 25 luglio 1895 (*Riv. amm.*, XLVII, 138; *Giust. amm.*, 1895, 140); 14 maggio 1897 (*Ivi*, 1897, 83; *Riv. amm.*, XLIX, 380); 30 maggio 1899 (*Ivi*, L, 787; *Giust. amm.*, 1899, 60); 19 gennaio 1904 (*Riv. amm.*, LV, 366; *Giust. amm.*, 1904, 6). Se invece il prestito fu fatto al tesoriere, il quale se ne sia valso per le spese comunali, si ha un rapporto semplicemente privato tra fornitore e tesoriere (Corte dei conti, 19 gennaio 1904).

per questo titolo puro e semplice, essere sottratto alla giurisdizione ordinaria civile, giusta la regola del nostro sistema giurisdizionale che devolve ai tribunali ordinari il giudizio su tutte le controversie relative a diritti civili e politici per cui non sia stabilita da particolari disposizioni di legge la competenza di un organo di giurisdizione speciale. Questa regola vale indifferentemente nei casi in cui il rapporto giuridico che è oggetto delle controversie riconosca la sua genesi dal diritto privato come rapporto contrattuale, e negli altri in cui la riconosca dal diritto amministrativo come rapporto attinente all'esercizio delle funzioni esecutive proprie di un impiego od ufficio comunale. Nessuna legge stabilisce per questa seconda categoria di casi la competenza speciale della giurisdizione contabile, quando non concorra il requisito peculiare di maneggio di danaro del Comune senza legale autorizzazione » (1).

Ma questa distinzione non pare accettabile perchè in entrambi i casi suddistinti si ha una gestione tenuta da chi non aveva autorità *dalla legge:* ogni rapporto di erogazione o di incassi per conto del Comune determina una figura di contabile, o di diritto o di fatto, ma sempre soggetto alla giurisdizione tutoria (2).

988. Riproduciamo ancora altri esempi che su questo punto della indebita ingerenza nell'amministrazione dei prestiti comunali ci offre la giurisprudenza.

Così, fu deciso: che se la Giunta, senza alcuna autorizzazione, contrasse un mutuo per la compera di una campana per la chiesa parrocchiale, giustamente il Consiglio di Prefettura, nell'esame dei conti, ne dichiara contabili verso il Comune i membri di essa Giunta (3); — che l'amministratore, il quale senza regolare autorizzazione, sostituendosi di proprio arbitrio al tesoriere, riscuota un prestito del Comune e ne provveda al momentaneo deposito e successivo impiego, diviene per tale fatto, senz'altro, contabile comunale, e rimane

(1) Sentenza 24 febbraio 1904 (*Giust. amm.*, 1904, 150).
(2) MAZZOCCOLO, op. cit., pag. 548.
(3) Cons. di Stato, 11 gennaio 1871 (*Man. amm.*, 1871, 59).

sottoposto alla relativa speciale giurisdizione amministrativa, a sensi dell'art. 155 [182] della legge comunale; (1) — che vi è maneggio del danaro comunale nel fatto del suo ritiro da parte del sindaco per portarlo ad una banca privata perchè acquisti buoni del tesoro, coll'obbligo al sindaco di dimostrare l'impiego fatto di quel danaro (2); — che si ingerisce indebitamente nel maneggio del danaro comunale, e ne diventa perciò contabile, il sindaco che, dovendo dare esecuzione alla deliberazione del Consiglio comunale di convertire in cartelle di rendita sul debito pubblico una somma di danaro, invece di affidarne l'incarico all'esattore, consegna ad altri la somma allo scopo di convertirla in cartelle (3); — che la Commissione comunale, la quale, incaricata, contrasse un prestito, il cui prodotto erogò in lavori nell'interesse del Comune, senza la approvazione dell'autorità tutoria, incorre nella responsabilità contabile ed è sottoposta alla competenza del Consiglio di Prefettura (4).

989. Dagli esempi riportati appar chiaro come la responsabilità contabile investa gli amministratori che si ingerirono, piuttosto che gli agenti che materialmente eseguirono i loro ordini. Questo principio venne più genericamente formolato dalla Corte dei conti con alcune sue decisioni (5), con cui fu posta la massima che vi ha il maneggio di danaro comunale e la conseguente responsabilità amministrativa anche quando non vi sia stata riscossione diretta, ma per interposta persona. Dall'incarico dato dalla Giunta municipale ad altre persone di riscuotere non può nascere alcun rapporto giuridico fra queste ed il Comune, e le persone stesse non sono nè più nè meno che mandatari dei componenti la Giunta nel maneggio dei danari del Comune: altrimenti sarebbe troppo facile cosa eludere la legge se, per evitare le sanzioni

(1) App. Napoli, 26 ottobre 1877 (*Man. amm.*, 1878, 9).
(2) Cons. di Stato, 9 agosto 1884 (*Man. amm.*, 1885, 278).
(3) Corte dei conti, 3 giugno 1891 (*Legge*, 1891, II, 637).
(4) Corte dei conti, 22 novembre 1877 (TASSI, *Giurispr. della Corte dei conti*, pag. 465).
(5) Corte dei conti, 24 giugno 1879 (SERPIERI, op. cit., I, 922); 10 luglio 1883.

dell'art. 182, bastasse agli amministratori comunali non avere materiale gestione di danaro ed affidarlo ad interposte persone.

990. Visto quale sia la estensione della disposizione dell'art. 182, importa ora ricercare quali siano i limiti della disposizione medesima o, in altri termini, in quali casi l'articolo 182 non potrebbe essere applicato.

Occorre, perchè gli amministratori diventino contabili, che vi sia un *effettivo maneggio* di danaro comunale (1). Quindi se, per morte dell'esattore, fu stabilita una gestione per la continuazione dell'esercizio esattoriale sotto la sorveglianza del sindaco e della Giunta, ciò non costituisce maneggio di danaro comunale, pel quale gli amministratori debbano essere assoggettati alla giurisdizione amministrativa (2). Nè il firmare i mandati come membro della Giunta importa la materiale erogazione delle somme, nè la conseguente responsabilità contabile, tanto più che è un ufficio conferito dalla legge, nè si potrebbe parlare di mancanza di legale autorizzazione (3). L'assegno al sindaco è dato coi danari del Comune e serve per le minute spese richieste dalla sua carica; ma poichè è autorizzato dalla legge comunale e provinciale (art. 262), il sindaco non può dirsi colpevole di indebito maneggio, nè è tenuto a renderne conto (4). Così per tutti gli atti di amministrazione che implichino la responsabilità della Giunta, se non vi fu maneggio di danaro, non si applica l'art. 182, neanche se la questione venne proposta in occasione del conto del tesoriere. Così pure gli amministratori che eseguono lavori ad economia non sono contabili di fatto: essi però debbono render conto del loro operato nel conto morale ed anche in quello del tesoriere (5). Nè il segretario comunale a cui, con regolare deliberazione fu assegnata una somma fissa per provvedere alle spese d'ufficio, può essere chiamato a rispondere in linea contabile (6).

---

(1) Corte dei conti, 31 ottobre 1882 (*Man. amm.*, 1883, 254).
(2) Id. id., 3 giugno 1879 (SERPIERI, op. cit., I, 309).
(3) Id. id., 23 maggio 1886 (*Man. amm.*, 1886, 361).
(4) Id. id., 5 febbraio 1884.
(5) Id. id., 6 giugno 1899 (*Giust. amm.*, 1899, 81).
(6) Id. id., 17 gennaio 1899 (*Giust. amm.*, 1899, 10).

991. Il giudizio contabile sulla responsabilità risultante dal maneggio di danaro comunale si esplica con la formazione volontaria od officiosa di un conto, il quale segue il procedimento dell'art. 281, cioè: esame del Consiglio comunale (1), giudizio del Consiglio di Prefettura e appello alla Corte dei conti. Vi ha quindi una differenza tra la legge comunale e provinciale e quella sulle opere pie: per la prima gli amministratori che si ingeriscono sono contabili e quindi debbono un conto; per la seconda (art. 30) gli amministratori sono semplicemente chiamati a giustificarsi: i primi debbono presentare i documenti contabili, qualunque altra giustificazione esclusa; i secondi possono presentare tutte le prove del rito civile (2).

992. La responsabilità incontrata da diversi maneggiatori del danaro comunale è naturalmente solidale. Data la gestione collettiva di coloro che ebbero l'indebito maneggio del danaro comunale, sorge la obbligazione solidale al rendimento del conto e al debito, senza che possa farsi distinzione fra chi più o meno concorse coll'operato, nè di responsabilità particolari sia per ragione di tempo sia per ragione di somma (3).

È del pari solidale la responsabilità tra gli amministratori e i loro incaricati che si fecero strumento e mezzo dell'indebito maneggio del danaro comunale.

993. Chi incontra la responsabilità speciale sancita dall'art. 182 deve renderne conto: nè vale qualsivoglia argomento col quale gli amministratori responsabili tentassero di declinare la loro responsabilità con dire che il tesoriere l'abbia assunta su di sè e che il Comune ne abbia ragione da lui. Occorre rendere il conto; ed il giudice competente è quello che pronuncia sul conto dell'azienda comunale. Anche per la parte di gestione che il tesoriere abbia fatta sua e posta nel suo conto a credito del Comune, può verificarsi la responsabilità, per questo titolo, della Giunta, solidale colla

---

(1) Corte dei conti, 8 maggio 1900 (*Riv. amm.*, LI, 887); 7 maggio 1903 (*Boll. Op. pie*, 1903, 424).

(2) Corte dei conti, 20 aprile 1897 (*Giust. amm.*, 1897, 18); 16 giugno 1903 (*Boll. Op. pie*, 1904, 21). Vedi: MAZZOCCOLO, op. cit., pag. 549.

(3) Corte dei conti, 12 giugno 1883; 5 aprile 1887.

responsabilità del tesoriere o a questa sussidiaria; e di ciò è egualmente competente il giudice del conto (1).

994. Epperò, è erroneo il credere che la questione della responsabilità degli amministratori per indebito maneggio non possa essere esaminata fuorchè nel giudizio sul conto del tesoriere. Questo rinvio potrà essere talvolta ordinato per ragioni di opportunità d'istruttoria, ma non è sempre obbligatorio. In massima il Consiglio di Prefettura può sempre esigere il rendiconto dagli amministratori colpevoli di indebito maneggio, senza bisogno di portare sul conto dell'esattore o del tesoriere ciò che non fece parte della sua gestione (2).

995. Che dire se, invece di un conto regolare, venga dagli amministratori incorsi nel caso dell'art. 182 presentata una semplice liquidazione del debito? Si risponde che ciò non basta: occorre un vero conto delle entrate e delle spese: ed in questo senso sta la giurisprudenza (3).

996. Si è già più volte accennato come il giudizio sul conto degli amministratori responsabili per indebito maneggio appartenga alla giurisdizione contabile, ossia al Consiglio di Prefettura in prima sede ed alla Corte dei conti in sede di appello. L'art. 182 non lascia alcun dubbio, poichè sottrae la materia alla giurisdizione ordinaria attribuendola alla giurisdizione *amministrativa*. E la giurisprudenza giudiziaria, esplicando il concetto dell'articolo, dice che tale responsabilità degli amministratori non scaturisce già dalla colpa civile, contrattuale od aquiliana, bensì dal maneggio che essi hanno fatto del danaro del Comune: quindi l'azione contro di essi è contabile e segue perciò la competenza propria della causa principale, che è quella sul conto della gestione comunale (4).

997. Nè l'approvazione data al conto annuale del tesoriere per l'anno a cui si riferisce l'indebito maneggio del danaro

(1) Corte dei conti, 11 marzo 1886.
(2) Id. id., 4 aprile 1876 (in SERPIERI, op. cit., I, 81).
(3) Id. id., 12 febbraio 1887 (in SERPIERI, I, 195).
(4) Trib. di Sassari, 18 luglio 1891 (*Legge*, 1891, II, 740).

comunale potrebbe aver forza di esaurire la competenza dell'autorità amministrativa: poichè non trattasi di omissioni di partite sul conto giudicato, ma di mancanza di presentazione del conto da parte di chi vi sarebbe stato tenuto.

998. Se pei fatti, ai quali si riferisce l'indebito maneggio del danaro comunale, o per le circostanze con le quali l'indebito maneggio fu compiuto, o per la persona che ebbe a compierlo, sia stato promosso giudizio penale, potrebbe la preesistenza o pendenza di questo escludere o ritardare la presentazione o il giudizio del conto dei responsabili? La giurisprudenza rispose che la preesistenza del giudizio penale non deve ritardare il giudizio del conto che è limitato ai soli rapporti della responsabilità amministrativa (1). E ciò è conforme ai più rigorosi principî di diritto giudiziario, in quanto l'accertamento del danno eseguito dal magistrato tecnico può piuttosto recar lume nel giudizio penale: ma non il giudizio penale potrebbe portar lume nella valutazione delle persone contabili sottoposte al giudice del conto.

999. Se il conto presentato per la prima volta dal sindaco che ebbe maneggio del danaro del Comune venga per connessione di causa prodotto alla Corte dei conti presso cui sia incardinata, in via di appello, la causa principale sul conto del tesoriere, è egli necessario che sia ordinato il rinvio del conto stesso al Consiglio di Prefettura perchè ne giudichi in prima sede, oppure ne giudicherà la Corte direttamente? Troviamo due decisioni della Corte dei conti (2), emanate nello stesso giorno, le quali sembrano contrarie: nella prima la Corte ordinò il rinvio al Consiglio di Prefettura, nella seconda decise il rinvio non essere necessario. Ma a risolvere l'apparente contraddizione basterà osservare che nella seconda decisione trattavasi di partite, le quali nello esame del conto del tesoriere già erano state esaminate dal Consiglio di Prefettura, benchè nei rapporti fra esattore e Comune.

---

(1) Corte dei conti, 1° marzo 1879 (in SERPIERI, op. cit., I, 273).

(2) Id. id., decisioni 20 novembre 1886, in TASSI, *La giurisprudenza della Corte dei conti*, pagg. 243 e 250.

1000. Nel conto reso dagli amministratori come si debbono provare a loro discarico le spese eseguite? I principî di contabilità già esposti nello esame del precedente art. 181 non patiscono eccezioni: le spese non possono provarsi altrimenti che con la produzione di regolari mandati e delle quietanze ritirate nell'atto del pagamento (1).

1001. Si noti che l'art. 182 parla esclusivamente della responsabilità pel maneggio di danaro; e non si deve confondere questo con la responsabilità, che pei danni arrecati al Comune con una loro colpa o negligenza incontrano gli amministratori. Questa responsabilità rimane regolata esclusivamente dal Codice civile.

1002. Neppure si deve confondere la responsabilità per indebito maneggio del danaro comunale con quella dipendente dagli ordinativi di spese non autorizzate dal bilancio, nè ratificate dai rispettivi Consigli. Sovente, sotto l'impero della legge del 1865, i Consigli di Prefettura avevano confuso tali casi di responsabilità con quello di indebito maneggio e si erano tenuti competenti a pronunciarne; e la Corte dei conti aveva dovuto annullare le loro decisioni. Attualmente anche tali questioni sono dall'art. 280 attribuite ai Consigli di Prefettura ed alla Corte dei conti: ma, attese le diverse discipline esposte nell'art. 182 e nell'art. 280, la differenza tra i due capi deve osservarsi ancora, e la Corte dei conti suole custodirla accuratamente (2).

Art. 183 (Testo unico, art. 156). — **Le somme, delle quali gli amministratori venissero dichiarati contabili, saranno riscosse come le altre entrate comunali.**

---

(1) Corte dei conti, 20 novembre 1886 (*Man. degli amm.*, 1887, 85). La stessa Corte, con decisione del 16 giugno 1903 (*Riv. amm.*, LIV, 945; *Cons. dei Com.*, 1903, 323), decise che per dichiarare contabile e maneggiatore un amministratore la prova del maneggio va desunta dai documenti nascenti dalla natura stessa della esazione.

(2) Corte dei conti, 28 gennaio 1890 (*Legge*, 1890, I, 417).

1003. Concetto della disposizione. — 1004. Sua importanza pratica — Applicazione dell'art. 179. — 1005. Applicazione dei privilegi fiscali. — 1006. Limite di applicazione dell'art. 183.

1003. Dopo la decisione del Consiglio di Prefettura o quella della Corte dei conti (nel caso che vi sia stato appello), liquidato definitivamente il debito degli amministratori, questo rappresenta una entrata comunale da riscuotere.

1004. La parificazione stabilita dall'art. 183 delle somme delle quali gli amministratori siano dichiarati contabili alle altre entrate comunali, ha importanza pratica per varie conseguenze che ne derivano rapporto al procedimento di riscossione. E quindi, per l'art. 179, trattandosi di una entrata nuova che si verifica entro l'anno, deve dalla Giunta provinciale essere denunciata al prefetto o al sotto-prefetto e, dietro il loro visto, la Giunta ne rimetterà la nota all'esattore per la riscossione.

1005. In secondo luogo la riscossione viene fatta con i privilegi fiscali stabiliti dalla legge per la riscossione delle entrate comunali, i quali, come già fu osservato nell'esame dell'art. 178, non sono già quelli portati dalla legge 29 giugno 1902 sulla riscossione delle imposte dirette, ma quelli che nelle varie Provincie d'Italia erano sanciti da leggi speciali, che sono ancora in vigore.

1006. L'articolo però si applica solo alle somme, delle quali gli amministratori venissero dichiarati contabili per effetto di indebito maneggio di danaro, non a qualunque debito di responsabilità civile in cui gli amministratori siano incorsi verso il Comune, pei quali debiti, fatta eccezione del solo caso previsto dall'art. 280, devesi procedere con gli ordinari mezzi di esecuzione (1).

Art. 184 (Testo unico, art. 154, ultimo alinea; R. Decreto 6 luglio 1890, art. 15, 16, 19). — **L'anno finanziario comincia col 1° gennaio e termina col 31 dicembre dello stesso anno.**

---

(1) Cons. di Stato, 27 luglio 1888 (*Riv. amm.*, XXXIX, 971; MAZZOCCOLO, op. cit., pag. 550.

La contabilità dell'esercizio finanziario comprende il conto del bilancio e il conto generale del patrimonio.

Col 31 dicembre l'esercizio finanziario si chiude e non può essere protratto.

L'esattore, o il tesoriere, rende ogni anno il suo conto delle entrate e delle spese.

1007. Concetto dell'esercizio finanziario. — 1008. Sua durata. — 1009-1010-1011. — Come debba comprendere e comprenda il conto del bilancio e il conto generale del patrimonio. — 1012. Conto del bilancio: come il bilancio sia di competenza, non di cassa. — 1013. Conto generale del patrimonio: sua materia. — 1014. Formazione e presentazione del bilancio. — 1015. Classificazione delle entrate e delle spese. — 1016. Entrate e spese effettive. — 1017. Concetto del movimento dei capitali. — 1018. Improprietà dell'espressione « movimento dei capitali ». — 1019-1020-1021-1022-1023-1024. Quando questo movimento si verifichi. — 1025. Contabilità speciali. — 1026-1027-1028-1029. Partite di giro — Analisi del concetto. — 1030-1031-1032. Entrate e spese ordinarie e straordinarie. — 1033. Spese obbligatorie e facoltative: rinvio. — 1034. Spese fisse e variabili. — 1035. Iscrizione delle entrate e delle spese in categorie, articoli e lettere. — 1036. Modo in cui le entrate e le spese devono essere inscritte in bilancio. — 1037. Ulteriori considerazioni sul carattere di competenza del bilancio — 1038. Chiusura dell'esercizio finanziario al 31 dicembre. — 1039. Spese effettuabili dopo la chiusura dell'esercizio. — 1040. Le economie ed i residui dell'esercizio. — 1041. Se il capitale e gli interessi dei mutui non contratti debbano figurare fra i residui. — 1042-1043. Eliminazione dei residui attivi e passivi. — 1044. Resa dei conti da parte dell'esattore o tesoriere: rinvio.

1007. Il problema dell'equilibrio tra l'entrata e l'uscita di una azienda si riferisce ad un elemento sostanziale: il tempo; così come l'equilibrio delle cose materiali soggette alla legge della gravità avviene necessariamente nello spazio. Dicesi « esercizio finanziario » il tempo che intercede tra l'apertura e la chiusura di una contabilità.

1008. Il periodo più comune di un esercizio finanziario è quello annuale. Può nondimeno quest'anno non coincidere con quello solare: e così avviene appunto per il bilancio dello Stato. Il progetto di quella che fu poi la legge 22 aprile 1869, n. 5026, sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, stabiliva questo anno contabile dal 1° marzo all'ultimo giorno del febbraio successivo, ma il Senato volle attenersi all'anno solare. In seguito le esigenze dei lavori portarono alla legge di riforma dell'8 luglio 1883, n. 1455, che fece cominciar l'anno finanziario il 1° luglio e finire col 30 giugno dell'anno seguente.

Per l'amministrazione comunale e provinciale il bisogno di avvicinare i termini dell'esercizio a quelli della presentazione del bilancio e dell'approvazione del conto aveva già dato motivo ad una modificazione della legge 20 marzo 1865. Ad ogni modo, pel capoverso 1° dell'art. 184 della legge comunale (desunto dall'art. 15 del Regio Decreto 6 luglio 1890, n. 7036), l'anno finanziario comincia, pei Comuni e per le Provincie, col 1° gennaio e termina col 31 dicembre dello stesso anno, e così coincide coll'anno solare.

1009. Una grave difficoltà che preoccupa specialmente l'arte della ragioneria si è quella di tenere in evidenza, coll'entrata e colla uscita del danaro, gli aumenti e le diminuzioni del patrimonio. Ora, se questa evidenza debba essere somministrata dagli inventari tenuti in corrente colle necessarie scritturazioni, oppure col rendere comuni le contabilità del patrimonio e quelle prettamente finanziarie, è ciò che non ha trovato ancora, nè in pratica nè in teoria, una soluzione definitiva o per lo meno attendibile.

Già discutendosi la legge del 1869 sull'amministrazione e contabilità dello Stato, all'on. Sella che aveva fatte esplicite domande in proposito il relatore, on. Restelli, rispondeva: « L'on. Sella ci domanda anzitutto: intendete voi per entrate o per uscite soltanto le entrate o uscite di danaro, o intendete anche le entrate e le uscite di altri valori, cioè dei materiali che appartengono allo Stato? Rispondo categoricamente: la Commissione intende riferirsi non solo alle entrate e partite di danaro, ma anche alle entrate ed uscite di materiali che sono valori dello Stato. Secondo me, con questa disposizione intesa così, veniamo ad ovviare ad uno dei più grandi inconvenienti che troviamo oggi nell'amministrazione, che è quello che non si dà conto nè nei bilanci nè alla Corte dei conti dei materiali che stanno nei magazzini delle varie Amministrazioni dello Stato. Dobbiamo risolutamente scegliere: o vogliamo mantenerci nello stato attuale e non veder mai all'epoca del bilancio e preventivo e consuntivo quali sono i residui dei materiali che abbiamo nei magazzini, ed allora diamo l'interpretazione più ristretta a questo articolo. Non pensiamo in questo caso nè a fare inventari nè a fare i conti

delle variazioni che avvengono nei magazzini durante l'anno. Ma se vogliamo anche in questo ramo entrare in un ordine costituzionale sincero ed avere una base di controllo e di rendimento di conti anche per riguardo a quei valori che si chiamano materiali... è indispensabile che dichiariamo materia dell'esercizio finanziario anche i materiali che, come il danaro, concorrono a formare il patrimonio dello Stato ».

1010. Ma se per tal modo si riteneva dovesse essere portata al Parlamento non solo la gestione finanziaria, ma anche la patrimoniale, quanto a porre il bilancio preventivo in diretto rapporto colla situazione patrimoniale, erasi del parere opposto. « Io non so neppure escogitare — diceva il ministro — tali perfezionamenti nell'arte della contabilità che permettano di comprendere tutto questo movimento nel bilancio di previsione. Non basta citare i magazzini del Ministero della guerra per il grano o qualche altro magazzino particolare. Non sono solamente le entrate e le uscite dei magazzini che costituiscono la totale variazione nello stato degli assegnamenti: se ne trovano ad ogni passo. I deperimenti stessi della mobilia, i deprezzamenti degli stabili ai quali non siasi riparato e che in sostanza producono una diminuzione nel patrimonio, i cali, i deprezzamenti delle materie che rimangono nei magazzini, tutte queste cose sarà sempre impossibile introdurle in un bilancio di previsione. Per questo voi non potete in un bilancio preventivo considerare come materia di esercizio se non che le entrate e le uscite di cassa ».

Nella discussione della legge di riforma del 1883 nacquero gli stessi dubbi, ma neppure allora essi furono definitivamente risolti e solo fu, nella seduta del 6 giugno, approvato dalla Camera un ordine del giorno nel senso che con apposito disegno di legge, da presentarsi nel più breve termine possibile, si avesse a sanzionare « doversi nelle materie dell'esercizio finanziario comprendere i risultati attivi e passivi delle gestioni di magazzini, delle maggiori officine ed altre aziende principali dello Stato, tratti dai riassunti delle scritture per quantità e valore dei suddetti magazzini, officine e aziende tenute in evidenza dalla ragioneria generale separatamente dalla

scrittura del bilancio dello Stato, ma in relazione ai capitoli speciali del medesimo ».

Questo disegno di legge non fu mai presentato; ma una parziale soddisfazione al voto della Camera fu data dal capoverso 2° dell'art. 131 del Regolamento sull'amministrazione e contabilità generale dello Stato, 4 maggio 1885, n. 3074, il quale (salve leggiere variazioni di dicitura richieste dal trattarsi qui della contabilità comunale e provinciale) divenne l'art. 16, capov. 1°, del R. Decreto 6 luglio 1890, diventato alla sua volta l'art. 118 del Regolamento comunale 19 settembre 1899 per cui « l'esercizio dell'anno finanziario abbraccia tutte le operazioni relative alle entrate e alle spese autorizzate col bilancio e cogli altri modi legali, e tutte le variazioni che si verificano nel patrimonio, in conseguenza dell'esercizio del bilancio, o di altre cause indipendenti da esso ».

1011. Perciò — disponeva il capoverso 3°, dell'art. 131 del citato Regolamento sull'amministrazione e contabilità generale dello Stato, e ripeteva il capoverso 2° dell'art. 16 del R. Decreto 6 luglio 1890, diventato il capoverso 2° dell'art. 184 della legge comunale — la contabilità dell'esercizio finanziario comprende il « conto del bilancio » e il « conto generale del patrimonio ».

1012. Anche era questione se materia del bilancio debbano essere i due fatti materiali della riscossione e del pagamento, oppure i due fatti giuridici dell'accertamento dell'entrata e della liquidazione della spesa: o, per usare la locuzione tecnica, se il bilancio abbia ad essere *di competenza* o *di cassa.*

Già nella discussione della legge sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato del 22 aprile 1869, n. 5026, le opinioni delle persone più autorevoli erano discordi. L'on. Sella propendeva per limitare il concetto della entrata e della uscita al fatto di cassa; invece il ministro proponente (Cambray-Digny) e la Commissione stavano per il concetto più largo degli accertamenti attivi e degli impegni passivi. Prevalse questo secondo concetto; e non fu neppure accettato un sistema di mezzo proposto dal Sella stesso perchè fosse definita come spesa ogni debito dello Stato liquidato e per cui fosse già stato emesso l'ordine del pagamento.

La locuzione dell'articolo 17 del R. Decreto 6 luglio 1890 diventato l'art. 119, capoverso 1°, del Regolamento comunale 19 settembre 1899 ha dissipate, anche per le contabilità locali, le difficoltà disponendo che sono materie del « conto del bilancio »: *a*) le entrate accertate e scadute dal 1° gennaio al 31 dicembre; *b*) le spese ordinate e liquidate e quelle impegnate nello stesso periodo di tempo in virtù di deliberazioni consigliari debitamente approvate dalla competente autorità: *c*) le riscossioni degli esattori e tesorieri, i versamenti nella tesoreria del Comune (e della Provincia) e i pagamenti effettuati nel periodo sopraindicato ». Gli elementi di cui alle lettere *a* e *b* costituiscono il cosidetto « conto di *diritto* », quelli di cui alla lett. *c* costituiscono il cosidetto « conto di *fatto* ».

1013. Materia del « conto generale del patrimonio » sono il valore degli immobili giusta i relativi registri di consistenza, e quello dei mobili, derrate, materiali ed altri valori risultanti dagli inventari, i crediti e debiti, e le variazioni di essi, sia che provengano dalla gestione del bilancio, sia che si verifichino per qualsiasi altra causa (art. 18, R. D. 6 luglio 1890, diventato l'art. 119, capoverso 2°, del Regolamento comunale 19 settembre 1899, corrispondente all'art. 133 del Regolamento sull'amministrazione e contabilità generale dello Stato 4 maggio 1885).

1014. Nella sessione di autunno del Consiglio comunale (e in quella ordinaria del Consiglio provinciale), il sindaco (corrispondentemente, il presidente della Deputazione provinciale) presenta il bilancio di previsione per l'anno seguente, il quale consta della previsione della entrata e della spesa (art. 121, Reg. comunale).

La presentazione del bilancio è attribuita al sindaco (e al presidente della Deputazione provinciale), come capo e rappresentante del Comitato esecutivo del Consiglio comunale (o provinciale), al quale ne è poi demandata l'approvazione degli art. 124 (e 217) della legge organica. Ma l'atto più importante e più sostanziale, quello che veramente designa l'indirizzo dell'amministrazione e ne impegna la responsabilità, è

la formazione del bilancio; e questa formazione è sempre opera del potere esecutivo, cioè della Giunta municipale (articolo 135, n. 6), corrispondentemente, della Deputazione provinciale (art. 225, n. 3). Invero, non potrebbe la cosa andare diversamente, in quanto è il potere esecutivo che ha la più ampia conoscenza dei servizi e che deve poi curare, sotto la sua responsabilità, la esecuzione del bilancio.

1015. Il bilancio adunque consta della previsione della entrata e della spesa (art. 121, capov. 2, Regolam. com.). La classificazione delle entrate e delle spese si contiene negli art. 122 e 123 del Regolamento, che giova, prima di farci a commentarli, riferire testualmente.

Art. 122: « Le *entrate* del bilancio sono classificate in tre titoli: entrate effettive, movimento di capitali, contabilità speciali.

« Le entrate effettive rappresentano vere entrate e importano aumento nella sostanza patrimoniale. Si dividono in due capi: entrate ordinarie ed entrate straordinarie.

« Sono ordinarie le entrate originate da cause permanenti o dipendenti dal normale andamento dell'amministrazione. Sono straordinarie tutte le altre.

« Il movimento di capitali comprende le operazioni che concernono trasformazioni della sostanza patrimoniale attiva, come rendite di beni fruttiferi, affrancazioni di canoni attivi, creazione di debiti.

« Le contabilità speciali comprendono due capi: partite di giro, ossia entrate che hanno effetto puramente figurativo, ed entrate degli stabilimenti speciali amministrati dal Comune o dalla Provincia ».

Art. 123: « Le *spese* del bilancio sono distinte in tre titoli: spese effettive, movimento di capitali e contabilità speciali.

« Le spese effettive rappresentano vere spese e importano diminuzione della sostanza patrimoniale.

« Tali spese si dividono in obbligatorie e facoltative; le obbligatorie in ordinarie e straordinarie; le ordinarie in fisse e variabili.

« Sono spese obbligatorie quelle poste a carico dei Comuni e delle Provincie dalle leggi. Le altre sono facoltative.

« Sono spese ordinarie quelle originate da cause permanenti o dipendenti dal normale andamento dell'amministrazione. Le altre sono straordinarie.

« Sono spese fisse quelle derivanti da leggi organiche o da impegni permanenti e che hanno scadenza determinata.

« Sono spese a calcolo quelle di carattere variabile, relative a servizi per i quali siano stanziati in bilancio appositi fondi, ma con assegni determinati in via approssimativa.

« Nella formazione del bilancio si deve indicare, per ciascun articolo, se la spesa sia fissa o a calcolo.

« Il movimento di capitali comprende le operazioni che concernono trasformazioni della sostanza patrimoniale passiva, come rinvestimento di capitali in acquisto o costruzioni di immobili capaci di dare una rendita, affrancazione di canoni passivi, estinzione di debiti.

« Le contabilità speciali comprendono due capi: partite di giro, cioè spese che hanno effetto puramente figurativo, e spese degli stabilimenti amministrati dal Comune o dalla Provincia ».

Il commento di questi due articoli deve procedere unitamente, perchè l'entrata e la spesa di cui ivi si discorre e delle quali si è fatta la classificazione sono così perfettamente analoghe che una trattazione separata riuscirebbe, per necessità di dati e di ragionamento, frammentaria ed incompleta.

1016. La prima divisione, quella anche che è più interamente comune tanto alle entrate che alle spese, è quella che si riferisce al loro effetto economico o patrimoniale.

Invero, le *entrate* del Comune (e della Provincia), come quelle dello Stato, come in generale quelle di qualsiasi economia politica, constano di due parti: *a*) redditi del patrimonio; *b*) proventi di tasse ed imposte. — Ugualmente, l'*uscita* si compone: *a*) delle spese per servizi di debiti; *b*) delle spese pei servizi proprî della istituzione (Comune, Provincia, Stato).

Le entrate e le uscite *sub a* sono comuni anche alle economie private; quelle *sub b* sono esclusivamente proprie delle pubbliche. Ma sì le une che le altre hanno un carattere intimamente eguale, dovuto al fatto che le entrate sono veramente reali ed importano aumento della consistenza

patrimoniale, ed anche le spese sono sostanzialmente tali ed hanno per effetto una materiale diminuzione del patrimonio. Alle une e alle altre venne quindi bene attribuita la qualificazione di *effettive;* ed una volta sola esse influiscono sul bilancio: l'*entrata* all'atto dell'accertamento seguito dalla riscossione per cui essa viene definitivamente acquisita al patrimonio; l'*uscita* al momento dell'impegno e quindi della liquidazione e del pagamento per cui esce dal patrimonio, consumandosi e scomparendo nel servizio cui la medesima era destinata.

1017. Finchè le entrate e le spese si contengono nei limiti avanti cennati, cioè le entrate non sorpassano i redditi del patrimonio e il provento delle imposte e delle tasse e le spese non varcano i limiti degli interessi dei mutui e del dispendio prodotto dai pubblici servizî, si è sempre nel circolo della effettività dell'attivo e del passivo. Ma quando questi limiti sono superati, e l'attivo di un bilancio o il passivo o tutti e due insieme superano la cifra che sarebbe portata dalle partite predette, allora vuol dire che è avvenuto necessariamente un fatto speciale e che è stato sottoposto ad una trasformazione il patrimonio.

Un esempio chiarirà il concetto. Pongasi che un Comune abbia i seguenti cespiti d'entrata: sovrimposta 20,000 lire; dazio 15,000; altre tasse 10,000; prodotto di servizi, ecc., 5000; redditi patrimoniali 10,000 lire; e così un totale di *entrate effettive* di 60,000 lire; — ed un passivo così composto: servizio generale 15,000 lire; polizia 17,000; lavori pubblici 8000; istruzione 10,000; beneficenza 3000 lire; e così un totale di *spese effettive* di 58,000 lire.

Or bene, capita che, a vece di pagare per fitto di locali scolastici lire 4000 annue, si reputa più conveniente costruire un locale apposito e spendere lire 70,000, procurandosi la somma necessaria con un mutuo al tasso del 4 %. Nel bilancio dell'esercizio in cui deve avvenire tale operazione l'entrata e la spesa aumenteranno di lire 70,000: l'entrata come somma da ricavarsi dalla contrattazione del prestito; la spesa come pagamento all'impresa costruttrice dell'edificio. Ma sì l'una che l'altra non potrebbero essere contenute in quelle *sub a* e *sub b* (vedi n. 1016) e costituiranno invece una vera e

propria trasformazione del patrimonio. Invero, per la medesima si troverà negli esercizi successivi gravato il bilancio di lire 2800 (% su L. 70,000) per interessi del mutuo contratto, e così il totale della spesa effettiva, oneri patrimoniali, salirà da lire 5000 a 7000, ma in quella vece scomparirà dalle spese per l'istruzione pubblica il fitto di L. 4000, migliorandosi in sostanza la situazione economica del Comune, perchè il totale delle spese effettive sarà con questo fatto disceso da L. 58,000 a L. 56,800.

Ed ecco raffigurato ciò che dagli art. 122 e 123 del Regolamento comunale è definito come « movimento di capitali »: vale a dire, per l'entrata, le operazioni che concernono trasformazioni della sostanza patrimoniale attiva (vendite di beni fruttiferi, affrancazione di canoni attivi) e la creazione di debiti; e per l'uscita le operazioni che concernono trasformazioni della sostanza patrimoniale passiva (investimento di capitali in acquisto o costruzione di immobili capaci di dare una rendita, affrancazione di canoni passivi) e la creazione di crediti.

1018. La locuzione « movimento di capitali » però, non appare nè propria nè fortunata. La parola « capitale » ha nel suo seno racchiusi troppi significati, sicchè il suo uso deve essere quanto più sia possibile, specialmente nelle materie giuridiche, preciso e ben determinato. Nel caso presente certo meglio avrebbe servito l'espressione « modificazioni » o « trasformazioni patrimoniali », in quanto si sarebbero così indicate le mutazioni di cui ora ci occupiamo.

1019. Comunque, prescindendo dalla parola e attenendoci alla vera sostanza di questo concetto, si può dire che l'entrata non effettiva è causa di una riscossione e di una spesa effettiva, e la spesa non effettiva produce un pagamento, ma è motivo di un'entrata effettiva.

1020. La determinazione di questo concetto non è difficile, ma la sua applicazione in pratica non è punto agevole.

Il patrimonio comunale componesi, come abbiamo visto a suo luogo (n. 11 e seg.), di beni mobili ed immobili; e questi

immobili si dividono in due categorie: beni patrimoniali e beni demaniali. Alla loro volta i beni patrimoniali possono essere fruttiferi od infruttiferi, e quelli fruttiferi possono essere disponibili e non disponibili. Ora, quando la trasformazione patrimoniale si porti piuttosto sull'una che sull'altra delle categorie preaccennate, si avrà sempre il movimento di capitali nel senso e per gli effetti della legge?

Per rispondere adeguatamente è necessaria una dichiarazione.

Nello stretto senso economico è certo che ogni qualvolta si venda alcunchè di una qualunque sostanza e il danaro ricavato s'impieghi a qualche scopo di un'utilità permanente all'azienda, si ha una vera e propria trasformazione patrimoniale. L'ultimo risultato di un tale atto è che una parte delle forze patrimoniali ha cambiato forma, conservando una potenzialità uguale di soddisfacimento all'azienda a cui essa si riferisce.

In questa più rigorosa accezione, certo l'acquisto di mobili è un movimento di capitali, e forse quello stesso degli arredi domestici e delle vesti, in quanto per tali acquisti si faccia più comoda la casa e meglio riparata la persona, e il denaro a ciò impiegato, perdendo la potenzialità di dare un interesse, abbia acquistato quella di rendere permanentemente più agiato il proprietario. Ma è facile accorgersi come dalle vesti sia ovvio il passaggio ai cibi e ad ogni altra cosa di consumo immediato, dove troverebbesi poi la spesa effettiva vera e propria.

Ad un punto quindi è necessario fermarsi. Ora, per le economie private, domestiche, commerciali, industriali, ecc., questo termine dipende dal criterio di chi comanda; e una mente più parsimoniosa crederà inutile consumo di danaro la spesa pel mobilio, ed altri invece crederà di avvantaggiarsi permanentemente, e perciò patrimonialmente, anche nella eleganza dell'abito. Ma nelle aziende pubbliche, dove dovrebbero prevalere, per costanza di norme giuridiche e per responsabilità di amministratori, norme precise ed uniformi, sembra conveniente fermarsi ad un concetto più concreto, quale sarebbe certo quello della capacità del reddito nella cosa che forma oggetto della trasformazione patrimoniale.

1021. A questa stregua, i mobili acquistati dal Comune (e dalla Provincia) rappresentano una spesa effettiva, e così pure gli acquisti di aree destinate alla pubblica viabilità. Perciò tanto i beni mobili che i beni immobili demaniali, nell'acquisto e nella vendita, darebbero luogo ad entrate e spese effettive vere e proprie. Così avverrà pure per l'acquisto o la vendita di beni patrimoniali infruttiferi o per la dismissione di crediti o debiti infruttiferi.

1022. Ma non è altrettanto facile il pronunciarsi circa i beni patrimoniali immobili nella loro distinzione di disponibili e non disponibili, L'acquisto di un palazzo per farne la sede del municipio, la costruzione di una scuola, quella di un ospedale, daranno luogo ad un movimento di capitale, vale a dire interesseranno il bilancio due volte, o non saranno piuttosto vere spese effettive?

Per una risposta affermativa starebbe l'osservazione che mediante acquisti e costruzioni di questo genere il Comune diventa proprietario di uno stabile necessario, o per lo meno adatto ad un certo servizio, sottraendosi così alla condizione di pagar l'affitto ad altri.

Ma si può subito obiettare che non sempre il servizio a cui lo stabile è destinato è assolutamente necessario, tanto da costituire una spesa obbligatoria a termine di legge e da dovere ad ogni modo, o come affitto o come pagamento di interessi del capitale relativo, produrre un risultato passivo nel bilancio. Di più, anche data questa seconda ipotesi, non sempre il palazzo municipale acquistato o la scuola costrutta rimangono nei puri termini del necessario: e così, per alcune scuole, al servizio delle quali provvedeva un affitto di L. 5000, potrebbe essere fabbricato un edifizio che ne valga 200,000; e la differenza fra il costo primitivo del servizio (lire 5000) e l'interesse annuo di lire 200,000 (almeno lire 10,000) è una vera e propria « diminuzione del patrimonio », una « spesa effettiva » in tutto il rigore dei termini, che male potrebbe essere compresa fra i movimenti di capitale.

1023. Appunto per queste ragioni si vorrebbe da alcuni introdurre una distinzione, e classificare tra le spese effettive

quelle che si assegnano a servizi facoltativi, e tra le non effettive le altre che provvedono a servizi obbligatorî. Ma per la difficoltà di determinare poi le proporzioni dell'obbligatorietà, e perchè le Amministrazioni non siano tratte da seducenti apparenze a credere migliorato il patrimonio quando non si è fatto che allargare la spesa effettiva di un servizio; infine, come norma più severa di finanza, crediamo più conveniente che anche i beni patrimoniali non disponibili, come quelli demaniali, coi quali hanno pure grandi affinità, fossero sottratti al movimento dei capitali. Ciò è anche conforme alla stretta significazione letterale degli art. 122 e 123 del Regolamento comunale, i quali parlano appunto di rinvestimento di capitali nell'acquisto o nella costruzione di immobili capaci di dare una rendita, di affrancazioni di canoni e di pagamenti di debiti.

1024. Riassumendo il sin qui detto potremo concludere che i movimenti di capitale saranno veramente tali e daranno luogo ad una entrata o ad una spesa non effettiva quando avvengono nel patrimonio permanente fruttifero e disponibile: invece dovranno iscriversi nelle entrate e nelle spese effettive quelli che cadono sui beni demaniali, sul patrimonio mobiliare e infine sul patrimonio permanente infruttifero.

1025. Sempre sotto il criterio economico, l'ultima categoria delle entrate e delle spese è quella delle *contabilità speciali.* Queste, secondo gli art. 122 e 123 del Regolamento comunale, comprendono due capi: « partite di giro » ed entrate o spese degli stabilimenti speciali amministrati dal Comune (o dalla Provincia).

1026. Le partite di giro, secondo i citati art. 122 e 123 del Regolamento comunale, sono le entrate o le spese « che hanno effetto puramente figurativo ».

L'art. 128 del Regolamento 4 maggio 1884, n. 3064, sull'amministrazione e contabilità generale dello Stato, coll'aggiungere, nella definizione delle partite di giro, alle parole « le entrate e le spese che nel bilancio hanno effetto puramente figurativo » le parole « essendone lo Stato ad un tempo

debitore e creditore », ha creato della partita di giro una figura più concreta.

E sotto questo punto di vista correttissima appare l'analisi che di questo concetto ha fatto il De Cupis (1). « La compensazione a cui dà luogo la partita di giro — egli scrive — non è quella puramente computistica, la quale può stabilirsi tra partite di diversissima natura, senza altra ragione di reciproca compensazione che la eguaglianza della somma della entrata e della uscita. Riscuotere dieci di imposta e pagar dieci ad un fornitore qualsiasi, non sono fatti che diano luogo ad una partita di giro: altrimenti, tutto il bilancio si risolverebbe in una partita di giro tranne che per la somma di differenza tra la spesa e la entrata. Basterà il concetto della compensazione giuridica? Nemmeno. La persona giuridica presuppone due persone distinte che siano reciprocamente in credito e in debito, e non importa che questo credito e questo debito provengano da fatti disparatissimi. Supponiamo invece un solo rapporto di debito e credito fra due persone e facciamo poi che queste due persone si raccolgano in una sola personalità: avremo ciò che giuridicamente si chiama una confusione. Poniamo che le due persone che trovansi fra loro in rapporto di credito e debito, pure essendo raccolte ed abbracciate in un'unica entità, non perdano la loro individualità: ne verrà che il rapporto di credito e debito perdurerà fra di esse, e la persistenza di questo rapporto riportato a quella maggiore entità in cui quelle si riuniscono stabilisce in esse una ragione reciproca di credito e debito, per la quale si amalgama il fatto della compensazione non quello della confusione ».

1027. Se si confrontano queste dichiarazioni coi moduli ufficiali del bilancio comunale, trovasi che manca ogni riscontro. Ad esempio, il canone governativo daziario figura fra le partite di giro: e nondimeno la parte del dazio governativo è un vero credito del Comune che ne ha assunto la riscossione

(1) A. De Cupis, *Legge sull'amministrazione del patrimonio dello Stato e sulla contabilità generale commentata*, Torino, Unione tip.-editrice, 1ª ediz., 1883, pag. 74 (di questa Opera una 2ª edizione, notevolmente accresciuta, fu pubblicata nel 1899).

forfait verso i contribuenti, ed è un vero debito verso lo Stato. Igualmente per l'aggio di riscossione, per la ritenuta di richezza mobile agli impiegati, ecc. Non può dirsi neppure che a partita di giro si riferisca unicamente alla cassa, in quanto il agamento previsto debba essere eguale alla riscossione: perchè uesto sovvertirebbe tutto il fondamento della contabilità comuale che è, come vedemmo, di competenza e non di cassa.

1028. Secondo noi la ragione della partita di giro è posta ltrove.

Per un principio ormai pacificamente accolto in tutte le mministrazioni pubbliche, le entrate e le spese debbono ssere inscritte nei bilanci e nei conti al lordo, acciò che si bbia subito presente tutto quanto si ricava e si spende per n determinato servizio. Finchè la spesa che è originata da na entrata o il reddito che deriva da un servizio si creano si mantengono in proporzioni diverse, le varie partite trovano alle due parti del bilancio, all'attivo e al passivo, la loro datta e conveniente allocazione senza che sia necessario stabilire fra le medesime una relazione evidente. Ma quando o er impegno contrattuale (vera partita di giro di competenza) per fatto previsto di cassa o per una norma che l'Amministrazione si è data a se stessa, l'impegno e l'entrata si debono equivalere, allora ha luogo la partita di giro.

1029. Come facilmente può rilevarsi, questo criterio è uniamente di fatto: meglio ancora, risiede quasi esclusivamente nell'apprezzamento dell'Amministrazione. E non pertanto non nanca della sua esattezza, in quanto il perfetto corrispondersi l'assoluto elidersi di due partite riesce appunto a distinguere le medesime dagli altri elementi del bilancio che vanno otto il nome di entrate e di spese effettive e di movimento li capitali. Infatti, mentre l'entrata effettiva interessa una volta sola il bilancio senza produrre alcuna conseguenza nel passivo, e viceversa della spesa effettiva; mentre il movimento li capitale attivo produce una entrata creando una spesa — a partita di giro interessa due volte il bilancio e in proporioni eguali, per modo che il patrimonio e l'assetto finanziario lell'esercizio non sono da esso menomamente tocchi.

1030. Il criterio economico della entrata e spesa effettiva o non effettiva riguarda unicamente gli effetti della gestione sul patrimonio; epperò è comune a qualsiasi azienda tanto pubblica che privata. Anzi si può dire che è fondamentale dell'azienda privata; mentre per le Amministrazioni pubbliche, in cui lo scopo ultimo non è la conservazione e l'aumento del patrimonio, ma la migliore distribuzione dei pubblici servizî, un altro criterio s'impone: quello della entrata e della spesa ordinaria o straordinaria: distinzione che vediamo fatta dagli art. 122 e 123 del Regolamento comunale, dove entrate o spese ordinarie sono dette quelle originate da cause permanenti o dipendenti dal normale andamento dell'amministrazione, e straordinarie sono dette tutte le altre.

Consideriamo più dappresso questa distinzione specialmente per ciò che riguarda le spese.

1031. Secondo il Wagner è spesa ordinaria la regolare periodica adduzione di capitale circolante nella economia politica (qui: nella economia comunale), cioè la somma di beni che durante il periodo finanziario viene definitivamente consumata, passa per l'intiero suo valore nei servizi prestati e perciò appunto deve nel periodo ripetersi nello stesso ammontare. Invece la spesa straordinaria è quella non periodica, che eccede quindi il periodo finanziario: ma tale spesa straordinaria dividesi nettamente in due specie: *a*) spese straordinarie che rappresentano la base di una utilità duratura come investimento di economia privata, cioè aumento del patrimonio e del reddito; oppure come investimento di economia politica (qui: comunale) colla creazione non di un capitale patrimoniale e reddituario, ma di un capitale sociale (scuole, ferrovie, istituti agrari, ecc.); *b*) spese straordinarie che occorrono per emergenze straordinarie e che si consumano nel provvedere alle necessità improvvisamente sôrte, senza lasciare alcun miglioramento nè nel patrimonio privato dell'ente pubblico nè nel patrimonio sociale (1).

---

(1) A. WAGNER, *Ordinamento della economia finanziaria*, nella « Biblioteca dell'Economista » edita dall'Unione tipogr.-editrice, Serie III, vol. XIV, parte 2ª, pag. 415.

Adunque, secondo tale teoria, il fabbisogno straordinario el suo significato più largo comprende anche l'investimento i un capitale fisso in beni di economia privata e cioè in umento di patrimonio. Ma tale categoria di investimenti noi obbiamo invece escludere dalle spese straordinarie, costi- iendo esse un movimento di capitale, e cioè una modifica- ione meramente formale e non sostanziale dello stato del atrimonio.

Restano pertanto le altre due categorie: investimento di apitali non reddituario, ma produttivo per la economia comu- ale; e spese prodotte a una certa epoca da una condizione normale di cose, necessarie per il buon andamento della osa pubblica, ma che si consumano nell'ottenere lo scopo, on lasciando dietro di sè alcun corrispettivo nè nell'interesse atrimoniale del Comune nè in quello generale dei comunisti.

1032. La spesa ordinaria deve essere coperta dall'entrata rdinaria; la spesa straordinaria che migliora l'assetto dei ubblici servizi e che si converte realmente in aumento di ubblica ricchezza, deve di regola essere coperta da mezzi raordinari. Finalmente le spese straordinarie che hanno rigine da momenti anormali devono di regola essere coperte a immediati sacrifici pubblici; l'abuso del credito in questa arte può portare nei Comuni e nello Stato, non altrimenti i quanto accade nelle famiglie, a conseguenze rovinose.

1033. Fin qui la classificazione è perfettamente parallela ella entrata e nella spesa: i movimenti di capitali sono attivi passivi; le contabilità quindi si bilanciano nel dare e nel- avere; la spesa ordinaria e straordinaria ha il suo riscontro elle entrate di egual natura. Invece, le spese si spingono d una specificazione maggiore: quella di *obbligatorie* e *facol- tative*. Ma su questa distinzione non accade che qui ci intrat- eniamo, avendone già ampiamente trattato nel commento ll'art. 174, cui facciamo rinvio.

1034. Infine, un'ultima specificazione delle spese si ha nella istinzione fra quelle *fisse* perchè derivanti da leggi orga- iche o da impegni permanenti e che hanno una scadenza

determinata, e quelle *variabili* perchè mancanti di alcuni dei caratteri precitati.

Veramente, anche le entrate sono suscettibili di una distinzione di questo genere; ma forse essa non fu nè dalla legge nè dal Regolamento comunale segnalata perchè mancherebbe in pratica di ogni importanza. Invece, le spese, secondo che siano inscritte in bilancio in una cifra precisa (spese fisse) o semplicemente a calcolo, dànno luogo a una diversa competenza nella erogazione, ed in particolare alla questione se al capo dell'Amministrazione (sindaco) competa sempre ed esclusivamente per tutte le spese la facoltà di emettere l'ordine di pagamento ossia il mandato, o se invece per le spese a calcolo non sia prima necessario un atto deliberativo della Giunta municipale e dello stesso Consiglio: questione che abbiamo a suo luogo trattata (vedi n. 951 e seg.).

1035. Le entrate e le spese sono inscritte in bilancio in *categorie* distinte secondo che varia la materia in amministrazione. — Le categorie si distinguono in *articoli: a)* secondo i diversi servizi attinenti alla stessa materia e al medesimo scopo; *b)* per le spese fisse che devono essere tenute distinte dalle variabili; *c)* per le spese di materiale. Non si possono cumulare in uno stesso articolo entrate e spese relative a diversi servizi. — Gli articoli del bilancio devono avere un numero d'ordine continuativo per le entrate e un altro per le spese. — Gli articoli si suddividono in *lettere* (art. 124, Regolamento comunale).

1036. Tutte le entrate devono essere inscritte in bilancio nel loro importo integrale, senza alcun diffalco per spese di riscossione o di qualsiasi altra natura. Parimenti, le spese devono figurare in bilancio per intero e senza essere diminuite di qualunque entrata (art. 125, Reg. com.).

1037. Le entrate e le spese che si inscrivono nel bilancio rappresentano la competenza dell'esercizio, cioè, per le entrate, quanto si crede che potranno produrre, durante l'anno finanziario, i diversi cespiti di entrata, e, per le spese, quelle che si prevede di dover fare nel corso del suddetto periodo

(art. 121, capov. 2°, Reg. com., identico all'art. 21, capov. 2°, del Regio Decreto 6 luglio 1890).

Già più sopra abbiamo avvertito la differenza che passa tra una contabilità tenuta per *competenza* e quella tenuta per *cassa;* si è pur notato come, risolvendo una questione ormai antica, siasi abbandonato il conto esclusivo di *fatto* per adottare quello di diritto.

Il vantaggio del sistema adottato è quello di tenere sempre in relazione il movimento finanziario dell'azienda con quello patrimoniale; sicchè comunque sia avvenuto il movimento di cassa, la scritturazione rende sempre conto delle conseguenze che l'esercizio ha arrecato alla economia dell'ente amministrato.

E valga il vero. Il conto di cassa tiene nota dei fatti come avvengono, senza ricercare a quale epoca risalga l'impegno che ha dato luogo alla spesa o il credito che fu causa della entrata. Si può avere una situazione ottima di esercizio con una grave difficoltà di cassa; e per contro, coll'azienda in rovina, può abbondare il danaro. Suppongasi un Comune che abbia un bilancio in cui l'entrata superi di lire 10,000 la spesa, ma presso il quale, durante l'esercizio, per contestazioni insorte coll'appaltatore del dazio, il credito relativo di lire 50,000 non sia pagato: è certo che la cassa si troverà, in fine di gestione, sprovvista di lire 40,000; e mentre l'esercizio porta realmente al patrimonio un miglioramento di lire 10,000, in quanto il canone daziario non mancherà di riscuotersi nel successivo esercizio, chi ponesse soltanto mente ai fatti della cassa potrebbe credere che al Comune facciano difetto L. 40,000 per far fronte agli impegni dell'anno.

E così può aversi una infelice condizione patrimoniale e un apparente benessere della cassa. Nel caso sovraespresso, se il canone daziario di lire 40,000 ed ogni altra entrata venga riscossa nell'esercizio, ed invece non sia pagata, ad esempio, per ritardi burocratici, la spesa di lire 100,000 ad un impresario costruttore di un ponte, la cui opera fu debitamente collaudata e liquidata, è certo che di tutta questa somma si troverà sovrabbondante la cassa al momento della chiusura dei conti. E quand'anche, ad esempio, le spese liquidate nell'esercizio avessero superato di lire 40,000 le entrate, è certo che il tesoriere si troverà sempre, in fine di esercizio,

lire 40,000 in più dei suoi bisogni, senza che per ciò si possa concludere che da un fatto momentaneo di tal genere, e destinato a scontarsi negli esercizi successivi, sia per nulla migliorata la situazione economica del Comune, che noi abbiamo supposto con uno sbilancio di lire 60,000.

Era necessario insistere su questo particolare per rendere in tutto il suo valore la locuzione dell'art. 121, capov. 2°, del Regolamento comunale, che abbiamo sopra riferito: le entrate e le spese rappresentano le competenze dell'esercizio: le entrate ciò che si crede possano produrre durante l'anno i diversi cespiti; le spese, quelle che si prevede di fare nel detto periodo (1).

1038. Per la disposizione dell'art. 105 dell'antico Regolamento comunale, dal 1° gennaio a tutto marzo erano aperti due esercizi: uno per l'anno in corso, l'altro per l'anno cessato: questa coda dell'anno finanziario s'intendeva dovesse servire a sistemare le contabilità dell'anno solare scorso ed a riscuotere le entrate ed estinguere le spese che ad esso si riferissero. Or questo sistema, che arrecava già inconvenienti non pochi in una contabilità di pura cassa quale era l'antica, sarebbe poi stato assolutamente incompatibile coll'attuale *di competenza* e per cui si ha riguardo all'accertamento della attività e all'impegno della passività e non alla riscossione ed al pagamento. Ora è certo che la riscossione ed il pagamento possono avvenire qualche tempo dopo l'accertamento e l'impegno, e rendevasi col vecchio sistema opportuno un

(1) TESTERA, *Amministrazione comunale e contabilità dei Comuni*, pag. 148 e seg. « Certo — aggiunge qui il Testera — questo sistema introduce qualche difficoltà nella scritturazione; e chi non sia famigliare coi dettati della ragioneria corre grave pericolo di non intendere la contabilità della pubblica azienda. Fu forse per queste considerazioni che quel chiaro ingegno di Quintino Sella non vide mai di buon occhio una tale riforma anche nella contabilità di Stato; ed è forse per ciò che tutta la pubblica contabilità inglese fu sempre e rimane sostanzialmente di cassa. Nondimeno la novità rappresenta un progresso, e se in pratica può creare qualche imbarazzo, e si rende perciò necessaria una speciale serie di studi, ciò risponde a quella specializzazione di tutte le cognizioni e, in un ordine di idee ancor più largo, in quella divisione del lavoro che pare debba costituire una delle leggi più assolute dell'umana attività ».

pplemento di tre mesi, per chiudere le contabilità dell'ercizio e della cassa. Attualmente invece, quando l'accertaento o l'impegno sono mancati a tutto il 31 dicembre, è gico, naturale ed opportuno che le relative somme iscritte 'attivo o al passivo passino tra le quote inesigibili o le onomie, rimanendo nei residui soltanto quelli sulle quali fatto giuridico dell'accertamento o dell'impegno si è già odotto, ma non ancora quello del pagamento o della riscosone.

A queste considerazioni si informava la disposizione del pov. 1° dell'art. 19 del R. D. 6 luglio 1890, diventato il pov. 3° dell'art. 184 della legge comunale, secondo cui « col dicembre l'esercizio finanziario si chiude e non può essere otratto (1) ». Quindi le operazioni tutte per accertare entrate, r ordinare spese, per effettuare riscossioni ed eseguire pagaenti in conto dell'esercizio si compiono col 31 dicembre; l in conseguenza tutti i conti relativi al medesimo esercizio chiudono colle operazioni compiute in quel giorno (art. 20, eg. com.).

1039. A questa disposizione, per cui ogni esercizio finanario si chiude materialmente, moralmente e giuridicamente, r la competenza e per la cassa, sopra ogni fatto e per tutte responsabilità, al 31 dicembre, si connette la disposizione ll'art. 140 del Regolamento comunale per cui possono effetarsi dopo il 1° gennaio, anche prima dell'approvazione del ndiconto dell'esercizio chiuso col 31 dicembre, le spese torizzate col bilancio dell'anno precedente che vennero pegnate e non pagate prima della chiusura di esso, nei niti però soltanto della somma disponibile nel relativo artilo, registrandone l'importo nell'esercizio nuovo e imputandolo

(1) Questa innovazione avendo portato molti imbarazzi alle Amminiazioni locali, nel Regolamento 5 febbraio 1891, n. 99, per le opere si stabilì una cosidetta coda o protrazione di esercizio di due mesi. a Corte dei conti, nella sua relazione alle Camere sull'esercizio finanrio 1896-97, invocava una riforma eguale pei Comuni e le Provincie. sta venne infatti concretata in termini identici a quelli seguiti per pere pie, nel progetto di legge sulla sistemazione delle contabilità unali e provinciali, che però non è ancora diventato legge. Vedi: ZZOCCOLO, *op. cit.*, pag. 551.

al conto speciale dei residui dell'anno precedente. I mandati poi che già fossero stati regolarmente emessi durante l'esercizio del precedente anno finanziario, sono pagabili anche dopo la scadenza di essa, purchè ne sia variata la imputazione dalla competenza al conto residui.

1040. Alla surriferita disposizione (chiusura dell'esercizio al 31 dicembre) anche si riannoda la disposizione dell'articolo 141 del Regolamento comunale per cui, chiuso col 31 dicembre l'esercizio finanziario, la differenza che in quel giorno esista tra l'importare dei mandati regolarmente spediti e la somma inscritta nelle rispettive categorie del bilancio, deve costituire una *economia*. Per contro, saranno considerati come *residui* e si potranno trasportare nell'esercizio successivo, purchè non oltrepassino i limiti della somma disponibile nella corrispondente categoria; *a*) le spese permanenti e d'indole generale che sono annualmente dovute in virtù di legge; *b*) le spese che ebbero principio di esecuzione, ordinate con deliberazione speciale, per l'intero o per la quota che si doveva erogare nell'esercizio scaduto; *c*) le spese dipendenti da contratti per la parte scaduta nell'anno e non pagata; *d*) le spese per stipendi, assegni, pensioni, fitti, censi, canoni, livelli ed altre di simile natura di somma e scadenza fissa e prestabilita entro l'anno.

1041. Le regole di contabilità sancite dagli art. 129 e 141 del Regolamento comunale, corrispondenti agli art. 30 e 48 del Regio Decreto 6 luglio 1890 — secondo cui le entrate previste nel bilancio, ma non accertate nel corso dell'esercizio, si annullano, quelle previste ed accertate, ma non riscosse, costituiscono i residui attivi; le spese previste nel bilancio, ma non impegnate nel corso dell'esercizio vanno in economia nè possono tramandarsi ai residui, e quelle impegnate ma non pagate costituiscono i residui passivi — queste regole, diciamo, si dovrebbero riferire alle sole entrate e spese effettive, non a quelle che importano movimento di capitali, come ed esempio i mutui: per queste, la parte stanziata in bilancio, che non sia stata accertata perchè il mutuo non fu contratto, dovrebbe passarsi ai residui attivi, ed il mutuo dovrebbe potersi

ontrarre nell'anno successivo; come dovrebbero restare nei esidui passivi gli interessi stanziati nel bilancio pel mutuo a contrarsi. Però, la discordanza che esiste fra l'art. 129 del egolamento comunale, il quale parla di entrate e spese in ermini generali, senza punto distinguere tra le varie cateorie stabilite dagli art. 122 e 123 (entrate e spese effettive, novimento di capitali e partite di giro) e l'art. 141 del Regoamento stesso che distingue invece le tre categorie — dà luogo d una viva questione sul punto se le entrate previste in ipendenza di mutui autorizzati e perciò inscritti nella cometenza del bilancio di previsione di un esercizio finanziario ossano portarsi fra i residui attivi e gli interessi previsti el mutuo stesso possano portarsi nei residui passivi qualora l mutuo nel corso dell'esercizio non sia stato contratto: quetione che la Corte dei conti ha ripetutamente risolto in senso egativo (1).

1042. Come si eliminano i residui dai bilanci e dal conto? I residui attivi si eliminano nel modo prescritto dall'artiolo 134 del Regolamento comunale, secondo cui per la eliminazione totale o parziale dei crediti che vengono riconociuti in tutto o in parte insussistenti per la già seguita legale stinzione, o perchè indebitamente od erroneamente liquidati, perchè riconosciuti assolutamente inesigibili, si provvede on speciale deliberazione del Consiglio comunale (o proviniale), da emettersi in occasione dell'approvazione del conto onsuntivo.

1043. Quanto ai residui passivi, secondo l'art. 142 del citato egolamento, quelli non pagati in un quinquennio e dei quali a un egual periodo non sia intervenuta alcuna domanda giuiziale o in via amministrativa, s'intendono perenti agli effetti mministrativi, vale a dire, si eliminano dalle contabilità, salvo diritto del creditore di chiederne il pagamento fino a che sua azione non sia prescritta e nel caso di tale richiesta

(1) Vedi specialmente la decisione a Sezioni unite del 9 novembre 1894, erita nella *Giustizia amministrativa* del 1895, pag. 5, con nota del AZZOCCOLO dove la questione è largamente trattata.

si inscrivono, come spese nuove, in un capitolo speciale di competenza dell'esercizio in cui avviene la riproduzione (arg. dell'art. 177, Reg. 4 maggio 1884 sull'amministrazione e contabilità generale dello Stato).

1044. L'art. 184 si chiude colla disposizione secondo cui « l'esattore o il tesoriere rende ogni anno il suo conto delle entrate e delle spese »; pel commento della quale disposizione facciamo rinvio, come a sede più opportuna al commento dell'art. 281.

Art. 185 (R. Decreto 6 luglio 1890, art. 28). — **Dopo approvato il bilancio di previsione, qualunque nuova spesa non potrà essere autorizzata che per speciale deliberazione del Consiglio comunale.**

Nelle proposte di spese nuove o maggiori da presentarsi ai Consigli, saranno indicati i mezzi per provvedere ad esse.

1045. Concetto della disposizione. — 1046. Necessità di una speciale deliberazione approvativa della spesa. — 1047. Necessità della previa approvazione dell'impegno. — 1048. Indicazione dei mezzi per provvedere alle nuove e maggiori spese. — 1049. Caso in cui tali mezzi non siano indicati.

1045. Questo articolo, riproduzione dell'art. 28 del Regio Decreto 6 luglio 1890, completa le disposizioni dell'art. 186 della legge e dell'art. 136 del Regolamento comunale 19 settembre 1899. Il fondo di riserva di cui al precitato art. 186 della legge provvede alle maggiori spese; il fondo delle spese impreviste di cui al precitato art. 136 del Regolamento comunale provvede alle nuove spese. Ma quando l'uno o l'altro fondo siano insufficienti al bisogno, o si tratti di spese che non possono legalmente imputarsi all'un fondo o all'altro, ed alle quali non si possa provvedere con storni da altre categorie od articoli, si fa luogo all'applicazione dell'art. 185.

1046. La nuova o maggiore spesa deve essere previamente autorizzata dal Consiglio comunale con una speciale deliberazione. Epperò, se fosse stata eseguita dalla Giunta municipale

(corrispondentemente, dalla Deputazione provinciale) in via di urgenza, la ratifica dovrebbe essere data dal Consiglio con una apposita deliberazione: data in sede di approvazione del conto consuntivo e colla stessa deliberazione approvativa di questo conto, non varrebbe a liberare gli amministratori dalla responsabilità che loro incombe per l'art. 280 (1).

1047. E non solo il pagamento, ma anche il precedente impegno delle nuove e maggiori spese non sarebbe legale, nè discaricherebbe gli amministratori se non fosse preceduto dall'autorizzazione speciale di cui è parola in questo articolo (2).

1048. L'alinea dell'art. 185, in quanto dispone che nelle proposte di spese nuove o maggiori da presentarsi ai Consigli, devono essere indicati i mezzi per provvedere ad esse, non fa che consacrare un principio generale di contabilità pubblica. Quindi anche per tale rapporto le proposte di nuove e maggiori spese devono essere approvate dalla rappresentanza dei contribuenti, cioè dal Consiglio.

1049. Qualora poi non fossero determinati i mezzi per far fronte alle nuove spese, queste, sebbene approvate, non potrebbero essere pagate che sul bilancio dell'anno successivo (3), ove coi mezzi del bilancio corrente non vi si possa provvedere mediante prelevazioni sul fondo di riserva o su quello delle spese impreviste o mediante storno di fondi. E così, ove l'urgenza della nuova spesa sia tale da non sollevare il procedimento prescritto in questo articolo, potrà intanto trarsi il relativo mandato sul fondo anticipazioni, da inscriversi tanto in passivo quanto in attivo tra le contabilità speciali. In tal caso questa spesa figurerà nelle risultanze del conto pareggiata, in attivo come un residuo, ossia come credito di amministrazione: vale a dire, sarà necessario che nel bilancio successivo sia veramente stanziata fra le spese la cifra corrispondente.

---

(1) Corte dei conti, 21 maggio e 30 novembre 1894 (*Giorn. cons. com.*, 1897, 138, 426).

(2) Corte dei conti, 4 maggio 1896 (*Giorn. cons. com.*, 1897, 444).

(3) Cons. di Stato, 18 marzo 1887 (*Riv. amm.*, XXXVIII, 273).

Art. 186 (R. Decreto 6 luglio 1890, art. 29). — **Per provvedere alle deficienze che si manifestassero nelle assegnazioni del bilancio sarà inscritta in apposita categoria una somma sotto la denominazione di fondo di riserva.**

La prelevazione di somme da questo fondo e la loro inscrizione alle varie categorie del bilancio sarà fatta con deliberazione della Giunta municipale, da presentarsi alla prima adunanza del Consiglio per l'approvazione.

Regolamento per la esecuzione della legge comunale e provinciale approvato con R. D. 19 settembre 1899, n. 394.

Art. 136. Il fondo delle spese impreviste deve erogarsi soltanto per spese:

a) che in nessun modo siansi potute prevedere all'atto della presentazione e della discussione dei bilanci;

b) che abbiano carattere di assoluta necessità e non possano prorogarsi senza evidente detrimento del pubblico servizio;

c) che non impegnino con un principio di spesa continuativa i bilanci futuri.

Il fondo di riserva si può adoperare unicamente nel caso in cui le assegnazioni di bilancio per le spese obbligatorie risultino insufficienti.

1050. Scopo del fondo di riserva e di quello per le spese impreviste. — 1051. Prelevazioni sul fondo di riserva. — 1052. Se possano essere fatte per spese facoltative. — 1053. Approvazione dei prelevi da parte del Consiglio; caso in cui il Consiglio neghi la sua approvazione. — 1054. Destinazione da darsi alla parte del fondo di riserva non assorbita da prelevi. — 1055. Destinazione del fondo per le spese impreviste. — 1056. Se sia erogabile in spese facoltative. — 1057. Competenza e responsabilità della Giunta per l'erogazione del fondo per le spese impreviste. — 1058. Storni in aggiunta o a diminuzione di questo fondo.

1050. Per conservare al bilancio la necessaria elasticità, procurando l'adattamento del medesimo a tutte le vicende dell'esercizio, devono in esso inscriversi due speciali fondi; il primo, detto di *riserva*, serve per provvedere alle deficienze che si manifestino negli stanziamenti; l'altro, per le *spese impreviste*, serve a provvedere alle spese per le quali non sia stata stanziata alcuna somma.

1051. Quando una spesa ecceda la misura preventivata nel bilancio, la Giunta può adunque ordinare una corrispondente prelevazione dal fondo di riserva con applicazione alla categoria od all'articolo che sia esaurito. Epperò, non è possibile trarre i mandati direttamente sul fondo di riserva, come accade per le spese da erogarsi sul fondo delle spese impreviste.

1052. Il fondo di riserva, secondo l'ultimo capoverso dell'art. 136 del Regolamento comunale, può servire unicamente per sopperire a deficienze nelle spese obbligatorie: quindi da esse non si possono stornare somme per spese facoltative (1). Su di che fu giustamente osservato che se, ove il Comune ecceda il limite della sovrimposta, è giusto che la Giunta non possa, sul fondo di riserva, prelevare alcuna somma per spese facoltative, in quanto queste debbono in tal caso essere deliberate dal Consiglio con le forme dell'articolo 162, invece, ove il Comune non ecceda il limite della sovrimposta, poichè la legge non pone in tal caso alle spese facoltative altro limite che quello dell'art. 288, la precitata disposizione dell'ultimo capoverso dell'art. 136 del Regolamento comunale viene in tal caso ed essere veramente lesiva dell'autonomia comunale (2).

1053. La deliberazione della Giunta che dispone prelevamenti di somme dal fondo di riserva, deve, a mente del capoverso 2° dell'art. 186, essere presentata alla prima adunanza del Consiglio per l'approvazione. Ove la deliberazione della Giunta non sia presentata al Consiglio o questo rifiuti di approvarla, si avranno gli stessi effetti che si hanno quando sia non richiesta o non concessa la ratifica alle deliberazioni prese d'urgenza dalla Giunta a mente dell'art. 136 della legge. Quindi la Giunta potrà esporre le sue ragioni al prefetto contro la deliberazione consigliare che neghi la ratifica od approvazione del prelevo da essa ordinato. Se il prefetto la vista, essa potrà proporre contro la deliberazione stessa il ricorso straordinario al Re o alla IV Sezione del Consiglio

(1) Cons. di Stato, 1 ottobre 1904 (LVI, 46).
(2) MAZZOCCOLO, *op. cit.*, pag. 554.

di Stato. Se questo ricorso è respinto, la deliberazione consigliare negante l'approvazione del prelevo resterà ferma, ma, come atto amministrativo, il giudice competente potrà esaminarne la legalità e valutarne gli effetti in relazione al diritto controverso, cioè in ordine alla responsabilità degli amministratori.

E, trattandosi di spese fatte senza fondi di bilancio, il giudice competente è in tal caso esclusivamente il Consiglio di Prefettura (o, per le Provincie, la Corte dei conti).

1054. Chiuso l'esercizio, la parte del fondo di riserva non stata assorbita da prelevamenti deve andare in economia (1); e sarebbe illegale prendere impegni direttamente sul fondo di riserva per spese da farsi mediante prelevamento dal fondo stesso dopo la chiusura dell'esercizio (2); come sarebbe del pari illegale fare prelevazioni sul fondo di riserva per pagare spese afferenti ai residui degli esercizi anteriori (3), ai quali, nel caso di deficienza, si deve provvedere con deliberazione di maggiore spesa (4).

1055. A quali spese sia destinato il fondo per le spese *impreviste* è detto nell'art. 136 del Regolamento comunale che abbiamo riferito in capo al commento di questo art. 186 della legge. In sostanza e per dirla colle parole di una decisione della Corte dei conti (5), per spese impreviste devono intendersi « quelle di natura affatto accidentale, che non possono neppure per analogia essere comprese negli altri capitoli e che non meritano la istituzione di capitoli speciali, analoghe in tutto alle spese *casuali* dello Stato », non già le nuove o maggiori spese o non stanziate in bilancio o previste in forma insufficiente.

1056. Fu fatta questione, di fronte a detto articolo, se il fondo medesimo debba servire esclusivamente alle spese obbli-

(1) Corte dei conti, 29 maggio 1899 (*Bollett. op. pie*, 1899, 599).
(2) Id. id., 15 gennaio 1900 (*Bollett. op. pie*, 1900, 135).
(3) Id. id., 9 gennaio 1899 *Bollett. op. pie*, 1899, 120).
(4) Id. id., 29 maggio 1899, sovracitata.
(5) Id. id., 19 luglio 1897 (*Riv. amm.*, XLVIII, 317).

gatorie impreviste o possa erogarsi per spese facoltative. Vi sono decisioni della Corte dei conti che ritennero illegale quest'ultima erogazione (1): e giustamente, in quanto si tratti di Comune (o Provincia) che ecceda il limite legale della sovrimposta e pel quale la spesa facoltativa deve essere deliberata dal Consiglio nella forma eccezionale portata dall'articolo 162: fuori di questo caso, sembra debba bastare che la spesa, obbligatoria o facoltativa, abbia i caratteri richiesti dal succitato art. 136 del Regolamento comunale, cioè sia impreveduta, urgente e senza carattere continuativo (2).

1057. La competenza per la erogazione delle somme stanziate in bilancio per le spese impreviste spetta alla Giunta (art. 135, n. 3). Ove la Giunta applichi al fondo delle impreviste una spesa non avente i caratteri di cui all'art. 136 del Regolamento, spetta al Consiglio di Prefettura ed alla Corte dei conti dichiarare la responsabilità da essa incontrata. E invero, poichè una spesa malamente imputata è come una spesa non autorizzata, ricorre in termini la responsabilità di cui all'art. 280 della legge comunale. Ma la responsabilità della Giunta cessa quando sul suo operato sia intervenuta la ratifica del Consiglio di cui al capoverso 2° dell'art. 136. Tale ratifica quindi non è richiesta per ogni erogazione dal fondo delle impreviste, trattandosi, come fu detto, di una competenza propria della Giunta, quantunque esercitata in via d'urgenza, ma solo quando sia necessario riparare al mal uso che la Giunta abbia fatto della sua facoltà.

1058. Il fondo per le spese impreviste non può essere aumentato mediante storni da altre categorie od articoli, perchè alle nuove spese si provvede nel modo prescritto dall'art. 185; e per converso nessuna detrazione può esser fatta mediante storno dal fondo medesimo, in quanto un fondo che serve all'impreveduto non può mai presentare durante l'anno

---

(1) Corte dei conti, 6 dicembre 1897; 3 e 10 gennaio e 21 marzo 1898. Vedi: A. G., *Le spese impreviste nei bilanci dei Comuni e delle Provincie*, nella *Giust. amm.*, 1898, 44; A. M., *Le spese impreviste e la responsabilità degli amministratori*, nel *Boll. delle Op. pie*, 1899, 923.

(2) Vedi: MAZZOCCOLO, *op. cit.*, pag. 556.

quella « reale disponibilità » della somma prelevanda, che l'ultimo capoverso dell'art. 135 del Regolamento comunale richiede perchè la somma stessa possa essere stornata dalla destinazione assegnatale in bilancio.

Art. 187 (Testo unico, art. 153). — **La contabilità degli stabilimenti speciali amministrati direttamente dal Consiglio comunale a termini dell'art. 127 farà parte del bilancio.**

1059. Stabilimenti cui l'articolo si applica: rinvio. — 1060. Comprensione della locuzione « stabilimenti speciali ». — 1061. Critica dell'espressione « istituzioni che appartengono al Comune »: rinvio. — 1062. Gestione diretta di corpi morali autonomi da parte del Consiglio comunale. — 1063. Quando la contabilità degli stabilimenti speciali debba essere aggiunta al bilancio del Comune come allegato e quando debba farne parte integrale. — 1064. Classificazione nel bilancio comunale delle entrate e delle spese degli stabilimenti speciali amministrati dal Comune. — 1065. Frazioni aventi patrimoni e redditi propri. — 1066. Avvertenze particolari. — 1067. Servizi municipalizzati.

1059. Quali siano gli stabilimenti ai quali il presente articolo si riferisce, già fu dichiarato nel commento all'art. 127 al quale rinviamo.

1060. Nella locuzione « stabilimenti speciali » sono compresi tutti gli istituti che dipendono dal Comune: scuole, collegi, ospedali, orfanotrofi, case di ricovero e simili.

1061. Non insisteremo sulle osservazioni già fatte nel commento all'art. 127 intorno alla infelice espressione di esso là dove parla di « istituzioni *che appartengono al Comune* »: le dichiarazioni che precedono valgono a determinare il significato delle disposizioni dell'articolo predetto, e le conseguenze che ne derivano in ordine al bilancio.

1062. Le contabilità di tali stabilimenti, quando questi sono direttamente amministrati dal Consiglio comunale, fanno parte del bilancio. Notiamo intanto che, per savia regola di pubblica amministrazione, non è bene che il Consiglio comunale abbia la diretta gestione di altri corpi morali autonomi. L'esperienza prova ogni giorno gli inconvenienti

e gli abusi che ne derivano. Onde saviamente il Consiglio di Stato si mostra poco favorevole a queste gestioni, preferendo che i corpi morali abbiano un'azienda propria, salva la vigilanza del Comune.

1063. L'art. 187, nel disporre che la contabilità di tali stabilimenti fa parte del bilancio, non dice se la contabilità gli è aggiunta come allegato, o se invece ne è parte integrale. È da farsi una distinzione: se si tratta di un istituto autonomo con patrimonio proprio, non vi ha dubbio che la contabilità sua non può essere confusa con quella del Comune; però se si tratta di un istituto sostenuto, in tutto od in parte, dal Comune, ma col concorso di altri enti, in tal caso si segnano nella parte attiva del bilancio i concorsi e nella parte passiva le spese. Se finalmente si tratta di un istituto autonomo con fondi proprî, fondato con determinato scopo di utilità del Comune e di cui il Consiglio comunale sia amministratore, in tal caso occorre una contabilità speciale da porsi in allegato al bilancio (1).

1064. È da notare a questo proposito che per gli art. 122, capov. ultimo, e 123, capov. ultimo, del Regolamento comunale 17 settembre 1899, le entrate e le spese degli stabilimenti speciali amministrati dal Comune vanno classificate in un titolo del bilancio attivo e del passivo intitolato « contabilità speciali ». Questa disposizione vuol quindi essere intesa in relazione colle distinzioni che precedono.

1065. Per manifesta analogia, le disposizioni dell'art. 187 sono applicabili alle frazioni: in altri termini, nel caso di frazioni che abbiano patrimoni e redditi proprî, il bilancio comunale deve contenere un allegato per le loro rendite e le loro spese.

1066. Avvertiamo ancora che:

1° l'essere le entrate e le uscite di uno stabilimento speciale iscritte nel bilancio del Comune come allegato, non

(1) Corte dei conti, 19 aprile 1898 (*Giust. amm.*, 1898, 91). Vedi: SUMMONTE, sull'articolo 153 della legge comunale del 1889; MAZZOCCOLO *op. cit.*, pag. 557.

importa l'unità degli interessi fra il Comune e lo stabilimento, per cui è superfluo dire che, verificandosi conflitto, si dovrà provvedere a norma dell'art. 127;

2° quando il Comune amministra opere pie, è tenuto ad osservare le disposizioni della legge del 17 luglio 1890 sulle istituzioni pubbliche di beneficenza.

1067. In ordine ai servizi municipalizzati occorre distinguere fra i servizi tenuti ad economia e le aziende speciali. Pei primi non c'è bilancio apposito, e basterà segnare l'entrata e la spesa nel titolo « Contabilità speciali » del bilancio ordinario. Per le aziende speciali occorre un bilancio speciale, del tutto distinto dal bilancio ordinario, formato dal direttore, deliberato dalla Commissione amministrativa e soggetto alla approvazione prima del Consiglio comunale, poi della Giunta provinciale amministrativa (art. 6 e 17, legge 29 marzo 1903; art. 48 e 52, 117 a 122, Regolamento 10 marzo 1904). Nel bilancio comunale figurano soltanto gli utili netti di tali aziende, oppure gli stanziamenti necessari per far fronte alle perdite eventuali (art. 2, legge succitata).

CAPO VI.

ella vigilanza ed ingerenza governativa e delle attribuzioni della Giunta provinciale amministrativa sull'Amministrazione comunale.

Osservazioni generali.

68. Triplice vigilanza sulle Amministrazioni comunali. — 1069. Fondamento della vigilanza giuridica. — 1070. Essa non entra nel merito dell'atto. — 1071. Ingerenza economica. — 1072. Fondamento della vigilanza economica. — 1073. Inesattezza della pretesa analogia fra la tutela del diritto civile e la tutela amministrativa. — 1074. Raffronto e differenza fra l'una e l'altra. — 1075. Quando la Giunta provinciale o il prefetto compiono uffici tutelari. — 1076. Scopo della vigilanza sui Comuni. — 1077. Come dev'essere esercitata. — 1078. La approvazione e le autorizzazioni. — 1079. Legislazione comparata; Inghilterra. — 1080. Francia. — 1081. Belgio. — 1082. Olanda. — 1083. Prussia. — 1084. Austria. — 1085. Svizzera. — 1086. Antichi Stati d'Italia: Due Sicilie. — 1087. Stato Pontificio. — 1088. Toscana. — 1889. Modena. — 1090. Parma. — 1091. Lombardia. — 1092. Stati Sardi. — 1093. Regno d'Italia — Legge 20 marzo 1865. — 1094. Inconvenienti del sistema di vigilanza introdotto da questa legge. — 1095-1096. Riforme proposte e attuate. — 1097. Giunta provinciale amministrativa — Sua composizione: rinvio. — 1098. Ingerenza della Commissione centrale pei dazi interni di consumo istituita dalla legge 23 gennaio 1902. — 1099. Id. della Commissione reale istituita dalla Legge 17 maggio 1900. — 1100. *Referendum*. Partecipazione diretta del popolo nell'amministrazione locale: esempi dell'antichità. — 1101. Id. presso i popoli moderni. — 1102. Id. negli ex-Stati italiani. — 1103. Id. nella legislazione italiana attuale. — 1104. Passaggio all'esame delle disposizioni della legge attuale.

1068. La legge garantisce ai Comuni, nel modo che si è isto, la libertà di esplicare la loro attività entro l'orbita ei diritti loro assegnati, per il conseguimento del benessere enerale dei consociati. Su tale attività però si esercita una iplice vigilanza: politica, giuridica ed economica. La prima a per obbiettivo l'integrità delle funzioni dello Stato e quindi controllo ed il freno negli atti delle Amministrazioni comuali che potessero presentare il carattere di un attentato ai iritti di sovranità dell'unico ente politico, la Stato. La seconda, vigilanza giuridica, ha per iscopo di assicurare in ogni atto

dell'amministrazione comunale l'osservanza della legge a tutela delle minoranze e di tutti i cittadini. Infine la terza, la vigilanza economica, si riferisce ad una vera e propria funzione di controllo sugli atti patrimoniali dell'azienda comunale.

1069. Adunque il fondamento giustificativo della ingerenza giuridica, che costituisce la vigilanza propriamente detta o riscontro o (come si dice nel linguaggio più usuale) il controllo, sta nel diritto e nell'obbligo dello Stato di curare perchè le leggi non vengano offese dalle deliberazioni degli enti locali. — Così il Comune come la Provincia siano liberi di addivenire ai provvedimenti che meglio credono utili e consentanei con le peculiari circostanze in cui esplicano la loro attività; nel l'esercizio di questa potestà lo Stato non ha diritto d'intervenire, poichè il farlo sarebbe violare la libertà inerente alla giuridica autonomia dell'ente e porterebbe a una rovinosa confusione di competenze e di responsabilità. D'altronde, il provvedimento che nella specie venisse dallo Stato, oltrechè più lento, non offrirebbe alcuna delle guarentigie che presenta invece quello delle autorità comunali, che devono presumersi guidate dalla conoscenza delle condizioni locali e interessate al benessere della comunità. Ma la libertà degli enti locali non deve trasgredire i limiti fissati dalle leggi per l'ordine generale; di qui il diritto di sorveglianza, che spetta allo Stato, perchè una perturbazione non si compia o, compiuta, si elimini con l'annullamento di quanto si fece in opposizione alla legge.

1070. Da quanto si è detto segue che la funzione di vigilanza spettante allo Stato non entra nel merito dell'atto, per vedere, cioè, se questo sia utile o dannoso, ma si limita ad esaminare se esso sia o non conforme alle leggi, come sarà più largamente detto in seguito. — Qui si ferma ed esaurisce il suo còmpito.

1071. Diversa da quella accennata è la vigilanza o ingerenza economica, che pure compete al prefetto, sulle Amministrazioni locali. Questa seconda specie di tutela è meno estesa, in quanto non versa su tutti gli atti, ma solo su alcuni

ıssativamente determinati; è però più intensiva in quanto non i riferisce all'esame di forma, ma entra realmente nel merito, er impedire, nell'interesse dell'ente, che la deliberazione bbia corso ove possa considerarsi dannosa.

1072. Il fondamento giustificativo della tutela economica ıon è a riporsi in una presunta incapacità dell'ente a comıere una data serie di atti, poichè, come giustamente fu sservato, una persona giuridica incapace a godere ed eseritare i diritti inerenti alla sua personalità è un assurdo in ermini. E nemmeno è a ricorrersi a una ipotetica tutela lelle generazioni future, sulle quali potrebbero ricadere i lanni di una cattiva amministrazione e i debiti contratti, ›oichè è chiaro che, quando questo pericolo non ci fosse, nei ingoli casi verrebbe meno la ragione accennata. La tutela conomica sulle Amministrazioni locali trova il suo fondamento ıell'interesse che ha e deve avere lo Stato alla conservazione ›d allo sviluppo della sua vita economica, la quale nel suo ›rganismo non si discompagna da quella delle economie locali. Non ha alcun valore il concetto di alcuni per cui, in base a un nalinteso principio di autonomia, queste dovrebbero abbanlonarsi a se stesse, libere di governarsi bene o male a loro ›iacimento, come avviene di una azienda privata. Nel dire ›iò si dimentica che si tratta nella specie di pubbliche ammiıistrazioni, il cui sviluppo, come parti armoniche del tutto, i riconnette a quello dello Stato e che, per conseguenza, il ›enessere economico di questo non può aversi quando siano nalandate le economie locali.

1073. Ciò premesso, è facile rilevare come non attendibile ıia il paragone, che viene spesso fatto, della tutela economica ›pettante allo Stato su i Comuni con la tutela civile su i ninori. Quest'ultima si fonda sulla incapacità del pupillo e lell'interdetto a provvedere alla amministrazione del suo ›atrimonio; mentre la prima non ha la sua base nella pretesa incapacità dell'ente a compiere una data serie di atti, ma è suggerita dall'alto interesse che ha lo Stato a curare che le singole amministrazioni locali procedano regolarmente, e ad impedire che il disordine delle parti produca il disordine

del tutto. Pertanto, data la diversità del fondamento dei due istituti, ogni rapporto analogico sarebbe fallace e pericoloso (1).

1074. Per verità, sarebbe stato desiderabile che dalla nostra legislazione venisse eliminata la parola *tutela;* e a dimostrare come essa sia in aperta contraddizione col concetto giuridico della tutela civile, basta un semplice raffronto fra le disposizioni del Codice civile e quelle delle leggi relative ai Comuni, alle Provincie, alle opere pie e a tutti gli enti morali soggetti alla vigilanza dello Stato o delle autorità stabilite dalla legge.

1° Per l'art. 277 del Codice civile il tutore rappresenta il minore negli atti civili e ne amministra i beni. Ora, il Comune e la Provincia, le istituzioni civili ed ecclesiastiche sono rappresentate non dalla Giunta provinciale o da quell'autorità che le vigila, ma dalle loro rispettive Amministrazioni; e da queste i loro beni sono direttamente amministrati, e non già dall'autorità che ne esamina e ne approva gli atti.

Si aggiunga che la maggior parte delle deliberazioni dei Consigli amministrativi locali sono, per virtù propria, valide ed esecutive quando non siano contrarie alla legge o dannose agli amministrati; e solo per alcune è necessaria l'approvazione espressa dell'autorità cui è commessa la vigilanza sopra di loro. Ma si osservi che l'approvazione cui sono soggetti taluni atti dei Consigli non attribuisce a chi la deve compartire la facoltà di dare d'ufficio un provvedimento diverso da quello deliberato (L. com. prov., art. 293): tanta è la cura che ha messo il legislatore a stabilire che l'autorità incaricata di soprastare sulle Amministrazioni locali ha bensì un potere di vigilanza, di approvazione o di censura, e anche di annullamento, ma non quello di rappresentarle o di amministrarle in vece loro.

2° Il tutore, con l'approvazione del Consiglio di famiglia, riscuote i capitali del minore, ne fa impiego, prende danaro a mutuo, accorda pegni ed ipoteche, aliena beni immobili e mobili, eccettuati i frutti ed i mobili soggetti a deteriora-

(1) Vedi al n. 555 del vol. IV il notevole parere del Consiglio di Stato sul carattere giuridico della tutela amministrativa.

nento, cede o trasferisce crediti o carte di credito, fa acquisto
li beni immobili e mobili, fa locazioni, anche eccedenti il
iovennio, accetta o ripudia crediti, accetta donazioni o legati
oggetti a pesi o condizioni, procede a divisioni, fa compro-
nessi o transazioni, promuove azioni in giudizio, e via discor-
endo (Cod. civ., art. 296).

Ora, per le leggi amministrative, Comuni, Provincie ed
pere pie compiono essi medesimi tutti questi atti per mezzo
lelle loro Amministrazioni; e l'autorità cosidetta tutoria o
ion interviene o interviene nei casi tassativamente previsti
alla legge per dare o negare l'approvazione, salvo sempre
esercizio del diritto di vigilanza per parte del prefetto e
alvo il diritto di ricorso dell'ente contro il provvedimento
he ricusi l'approvazione o che annulli la deliberazione.

1075. I soli casi, nei quali può dirsi che la Giunta provin-
iale e il prefetto compiano uffizi tutelari, sono (come vedremo
ieglio più oltre) i seguenti:

1° Spetta alla Giunta provinciale amministrativa:

a) udito il Consiglio comunale, di fare d'ufficio in
ilancio le allocazioni necessarie per le spese obbligatorie
irt. 196);

b) di provvedere d'ufficio quando la Giunta municipale
la Deputazione provinciale non spediscano i mandati o non
iano eseguimento alle deliberazioni approvate, ovvero la
Giunta municipale o la Deputazione provinciale o i Consigli
omunali e provinciali non compiano le operazioni fatte obbli-
atorie dalla legge (articoli 197, 245).

2° Spetta al prefetto, quando, malgrado la convocazione
ei Consigli, non potesse aver luogo alcuna deliberazione, di
rovvedere a tutti i rami del servizio, e di dare corso alle
pese rese obbligatorie tanto per disposizione di legge quanto
er antecedenti deliberazioni esecutorie (art. 292).

E si noti che in questi casi l'autorità dello Stato (perchè
nche la Giunta provinciale compie una funzione di Stato)
nterviene, non già come rappresentante ordinaria del Co-
nune o della Provincia, bensì come esecutrice della legge,
er imperiosa necessità, creata dalla negligenza o dal fatto
lelle Amministrazioni locali, le quali possono evitare queste

intervento col legale adempimento dei loro doveri; salvo che si verifichi il caso che la maggioranza di una Giunta, di una Deputazione o di un Consiglio, per effetto dell'art. 273, non possa prendere alcuna deliberazione.

Ma non insisteremo più a lungo; abbiamo detto abbastanza per chiarire l'assurdità dell'applicazione del concetto della tutela e dell'uso della parola stessa nel determinare i rapporti fra lo Stato, le Provincie, i Comuni, le opere pie e gli altri enti soggetti alla vigilanza dell'autorità.

1076. Dalle considerazioni che precedono consegue che nè la vigilanza politica nè la economica sono in opposizione con la autonomia degli enti locali, come non contraddicono alle salutari esigenze di un armonico decentramento. Per quanto questo voglia allargarsi in fatto di istruzione, sicurezza pubblica, igiene, ecc., non potrà tuttavia eliminarsi la sorveglianza dello Stato, intesa a far sì che l'uso delle funzioni ai Comuni affidate non degeneri in abuso, ma l'opera degli enti locali si esplichi e svolga in conformità agli alti fini sociali che si incarnano nello Stato medesimo. Ma certo è da desiderarsi un ordinamento della vigilanza e della ingerenza dello Stato sui Comuni e sulle Provincie che meglio risponda ai sani principî del diritto amministrativo.

1077. Tanto la vigilanza che l'ingerenza devono essere regolate in guisa da riuscire il meno gravose che sia possibile; e in ogni caso la loro azione deve essere negativa e non positiva, limitandosi a non dare corso agli atti contrari alle leggi (vigilanza amministrativa) o dannosi (vigilanza o ingerenza economica) (art. 194). Ciò discende dalla essenza stessa della vigilanza in rapporto alle autonomie locali, a cui è lasciata l'iniziativa degli atti, salvo il superiore riesame di essi. Ma, come abbiamo sopra avvertito, può la vigilanza assumere una vera forma positiva quando l'autorità superiore si surroga all'Amministrazione comunale, che trascura di addivenire a provvedimenti di sua competenza.

1078. Non bisogna confondere le approvazioni richieste per alcune deliberazioni con le autorizzazioni per certi atti delle

Amministrazioni locali. Le une e le altre però non precedono mai le deliberazioni consigliari, le quali debbono fornire la base dell'atto da autorizzare, ma debbono sempre precedere la stipulazione o la conclusione dell'atto. Così gli art. 195 e 245 dispongono che nessun Comune e nessuna Provincia possono promuovere una lite relativa a diritti sopra beni stabili senza avere ottenuta l'autorizzazione della Giunta provinciale amministrativa. Per la legge 5 giugno 1850 trasfusa nella legge 21 giugno 1898, n. 218, e per gli articoli 732 e 1060 del Codice civile le eredità devolute ai corpi morali in genere (e, quindi, ai Comuni e alle Provincie), e le donazioni fatte loro non possono essere accettate che coll'autorizzazione del Governo nelle forme stabilite da leggi speciali. Così per l'articolo 166 della legge comunale e provinciale, il prefetto può autorizzare il Comune a prescindere dall'asta pubblica pei suoi contratti e via discorrendo. In tutti questi ed altri simili casi l'autorizzazione ha carattere proprio, distinto dall'approvazione che la legge prescrive per diverse deliberazioni delle Amministrazioni locali.

Veniamo dopo ciò a esaminare l'ordinamento della vigilanza sulle Amministrazioni locali, quale è praticato dai diversi Stati.

1079. In INGHILTERRA abbiamo anzitutto:

1° il Consiglio del Governo locale, che sorse colla legge 14 agosto 1871, ed ha per proprie funzioni il modificare e sciogliere le unioni di parrocchie, determinare il numero dei guardiani nelle varie unioni e il loro censo, decidere sulle questioni riguardanti la loro elezione, prorogare la durata del loro ufficio, ecc. Oltre a ciò il Consiglio medesimo esamina i conti dei rettori delle chiese (*churchwardens*), delle autorità sanitarie urbane e rurali. Le contee e i borghi municipali devono comunicargli il loro stato finanziario agli effetti della statistica;

2° il *Local Government Board* — Consiglio di Governo locale — pure istituito colla legge del 1871, che esplica la sua attività in ordine all'igiene, sopraintendendo agli scoli, lavatoi, bagni, alloggi, alla vaccinazione, allo smercio delle sostanze alimentari, perchè non siano date al consumo derrate adulterate o guaste. Tale Consiglio ha facoltà di costringere

l'autorità locale a compiere i lavori necessari per la fognatura, la derivazione e distribuzione di acqua nel distretto, e le deliberazioni locali relative all'igiene sono sottoposte alla sua approvazione. Questo Consiglio di Governo locale ha per presidente un membro del Ministero e ne fanno parte il lord presidente del Consiglio, il lord guardasigilli e cinque dei primi segretari di Stato;

3° l'*High Court*, o Alta Corte, a cui in ultima istanza si devolvono le questioni attinenti ai conti e bilanci dei borghi;

4° il ministro del tesoro, a cui spetta l'autorizzare o non, secondo i casi, i borghi ad alienare, ipotecare o affittare a lungo termine i beni stabili di proprietà dei borghi medesimi;

5° il *Board of Trade* o Consiglio del commercio, la cui autorizzazione è richiesta perchè i borghi possano contrarre prestiti quando questi devono servire a opere portuali, a moli o ad altre opere che interessano il commercio marittimo.

Oltre alle autorità accennate, si hanno pure il Lord Gran Cancelliere, il Consiglio privato, gli ispettori locali, ecc., autorità tutte rivestite di funzioni non bene definite teoricamente, ma che hanno ad ogni modo nelle amministrazioni locali decisiva importanza, e portano nell'insieme a quel largo e vitale decentramento che costituisce il *self-government* inglese. Non deve finalmente passarsi sotto silenzio il fatto degno del maggior rilievo, che cioè la vigilanza principale è data agli stessi elettori, i quali, edotti delle deliberazioni degli enti locali, che sono tutte pubblicate e affisse, possono ricorrere al giudice di pace, che è il perno del *self government* nella vita amministrativa inglese.

1080. In Francia si ha la legge del 5 aprile 1884 che regola la tutela sulle amministrazioni locali. Secondo questa legge sono soggetti alla approvazione del prefetto e del Consiglio di Prefettura le deliberazioni riguardanti alienazioni e acquisti di immobili, come pure le locazioni oltre i 18 anni le autorizzazioni a stare in giudizio.

Sono invece soggetti alla esclusiva approvazione del prefetto i bilanci comunali, i mutui, le transazioni, e in genere l'accettazione o rinunzia di lasciti e doni.

Contro il decreto che nega la chiesta autorizzazione può il Comune ricorrere al Ministero dell'interno.

Sono infine soggette alla approvazione del Presidente della Repubblica, data in Consiglio di Stato e sentito il parere del Consiglio generale, le deliberazioni che riguardano imposte o tasse, sia imponendole sia rimaneggiandole.

I bilanci comunali di cui l'attivo superi 3 milioni di franchi, devono pure essere approvati dal Presidente della Repubblica.

1081. Nel Belgio la materia è regolata dalla legge 30 marzo 1836, modificata dalle leggi successive 30 giugno 1842, 26 maggio 1848 e 7 maggio 1877. Queste leggi affidano la tutela dei Comuni alla Deputazione permanente, costituita da membri elettivi e stipendiati, e che presenta nelle sue funzioni molta somiglianza con i nostri Consigli di Prefettura.

Devono essere approvati dalla Deputazione permanente:

1° i bilanci comunali, nonchè le alienazioni, transazioni e permute di stabili, quando il valore che viene in considerazione non superi le 1000 lire;

2° gli aquisti di immobili o diritti reali immobiliari, tanto a titolo gratuito, come nel legato e nella donazione, quanto a titolo oneroso, purchè non si tratti di valore superiore alle lire 3000.

Oltre gli accennati limiti di valore provvede il Re con decreto reale, previo avviso della stessa Deputazione permanente.

Fra le attribuzioni di questa devesi ricordare il diritto di fare nei bilanci comunali le allocazioni che crede necessarie quando si tratti di spese obbligatorie e il Comune trascuri di provvedere.

Riguardo alla vigilanza politica o giuridica, essa è affidata al governatore, il quale esercita una funzione pressochè identica a quella concessa, con gli art. 189 e seg. della nostra legge, al prefetto. Però nell'ordinamento belga vi è questo di notevole, che quando il governatore, per violazione di legge, incompetenza, ecc., sospende la esecuzione di una deliberazione consigliare, spetta alla Deputazione permanente decidere se la sospensione debba o non essere mantenuta, salvo, in questo secondo caso, il ricorso del governatore al Re contro l'atto della Deputazione.

Infine, contro i provvedimenti della Deputazione permanente, i Comuni che se ne credano gravati possono ricorrere al Governo del Re.

1082. In OLANDA la tutela amministrativa è esercitata dalla Commissione permanente provinciale (*collegie van gedepudeerde Staten*). Sono sottoposti a questa Commissione i mutui, gli acquisti, le permute, le accettazioni di lasciti o doni, le aggiudicazioni dei lavori più importanti, le azioni giudiziarie, la istituzione o modificazione di mercati, gli argomenti scolastici. La Commissione deve deliberare entro 30 giorni: trascorso questo termine, la deliberazione rimane approvata *ope legis*. Contro il diniego di approvazione è dato il ricorso al Re.

Anche i bilanci comunali e l'imposizione di nuove tasse sono sottoposti all'approvazione della Commissione permanente.

Per le deliberazioni dei Consigli provinciali è necessaria l'approvazione reale.

1083. Quanto alla PRUSSIA, bisogna distinguere le Provincie orientali dalle rimanenti. Nelle prime vige la legge 24 aprile 1856 sulla costituzione dei Comuni rurali, nonchè la legge 30 maggio 1853 sull'ordinamento urbano. Nelle seconde invece la tutela amministrativa è regolata dalla legge 13 dicembre 1872 sull'ordinamento dei circoli, modificata dall'altra del 19 marzo 1881.

È superfluo ricordare quale sia la divisione territoriale del paese in Comuni, Circoli e Provincie, essendosi della medesima già parlato in altro luogo, nel commento all'art. 1° della legge. Avvertiamo solo che i Comuni, i quali come centri amministrativi hanno la massima importanza nelle Provincie orientali, ne hanno invece ben poca nelle rimanenti, ove sono assorbiti nel *circolo* costituito appunto da unioni comunali.

I Comuni, che si suddividono in *urbani* e *rurali*, hanno assemblea (*Gemeindeversammlung*) e presidente proprio, mentre nei *Circoli*, distinti pur essi in *urbani* e *rurali*, troviamo: 1° l'assemblea o dieta di Circolo; 2° la Deputazione; 3° il consigliere di governo di nomina regia.

Ora, sono soggette all'approvazione superiore affidata al Governo distrettuale:

1° le deliberazioni dei Comuni urbani che riguardano la decretazione di addizionali alle imposte dirette se si ecceda il 50 % dell'imposta dello Stato;

2° le deliberazioni dei Comuni rurali relative alla contrattazione di prestiti, alla alienazione o all'acquisto a titolo oneroso di immobili, o alla decretazione di addizionali alle imposte nei limiti suaccennati.

I ministri delle finanze e dell'interno intervengono rispettivamente ad approvare le deliberazioni riguardanti la modificazione di imposte comunali.

Quanto ai Circoli, devono essere approvate dalla autorità superiore le deliberazioni delle assemblee o diete riguardanti la alienazione di immobili, i prestiti da contrarsi, o la assunzione di spese non obbligatorie, ma che vengano nondimeno a vincolare il bilancio per oltre cinque anni, mentre invece è richiesta l'approvazione del Ministero delle finanze e dell'interno ove si tratti di aumento di imposte in genere.

Da ultimo, per le modificazioni da introdursi nelle disposizione statutarie, nei regolamenti, ecc., è richiesta l'approvazione del Re.

1084. In Austria è in vigore la legge comunale del 6 marzo 1862, dalla quale è regolato l'istituto della vigilanza sulle amministrazioni locali. Tale vigilanza ha una fisionomia propria in armonia alla divisione territoriale dell'impero.

Al di sopra dei distretti e dei Comuni sta la Regione rappresentata dalla dieta, che ne riassume i poteri legislativi, e dal Comitato che sopraintende all'amministrazione e alla tutela dei Comuni.

Sono soggette all'approvazione del Comitato regionale le deliberazioni comunali o distrettuali che riguardano l'alienazione di immobili, la concessione di ipoteche o la costituzione di servitù, la assunzione di mutui, ecc.

In alcuni dati casi, come se trattisi di acquisti, è richiesta l'approvazione diretta dei comunisti, che sono convocati per dare il loro voto sulla proposta.

Contro le deliberazioni comunali si può reclamare presso il Comitato della dieta.

La vigilanza politica è affidata al Governo, che la esercita per mezzo dei funzionari locali.

1085. Quanto alla SVIZZERA, è difficile riassumere il sistema di vigilanza cui sono sottoposti i Comuni nei diversi Cantoni, così per la diversità delle costituzioni cantonali, come per la specialità dell'ordinamento dei Comuni nei diversi Cantoni. Così, in alcuni Cantoni (ad esempio: quelli di Berna e di Lucerna) il Comune si distingue in Comune civile e Comune ecclesiastico; in altri, il Comune si suddivide in Comune civile e Comune scolastico ed ecclesiastico; talora sono identiche, talora diverse le circoscrizioni dell'uno e dell'altro; e diversa naturalmente è l'autorità che vigila. Certo, è questo uno studio interessante da farsi, e di non poca utilità per i salutari insegnamenti che se ne possono trarre; ma ove volessimo tentare di darne un cenno sommario, difficilmente eviteremmo l'oscurità. Rinviamo perciò ad altro lavoro l'esame e lo studio sulle amministrazioni locali della Svizzera.

1086. Veniamo ora a parlare del modo come la tutela economica e politica sui Comuni fu ordinata in Italia nei diversi Stati dopo la restaurazione del 1815.

Nel regno delle DUE SICILIE, per la legge del 16 dicembre 1816, troviamo preposti all'amministrazione comunale il sindaco e i decurioni, tutti di nomina regia. La sorveglianza sull'amministrazione medesima era affidata all'intendente e al Consiglio di intendenza, ma veniva spesso esercitata pure dal ministro dell'interno (in materia di dazi), cui spettava approvare i bilanci comunali inferiori ai 5000 ducati, mentre, se superiori, erano approvati dal Re.

1087. Nello STATO PONTIFICIO, la legge comunale del 24 novembre 1850 affidava la vigilanza rispettivamente, al delegato e al cardinale legato, la cui approvazione era richiesta per le spese straordinarie, per i giudizi da intentarsi, per i bilanci, la imposizione di tasse, i debiti da contrarre, ecc.

L'approvazione doveva darsi dal Governo centrale quando si fosse trattato di affari di un valore superiore a 500 scudi.

Il cardinale legato aveva potere di sciogliere il Consiglio comunale in caso di cattiva o trascurata amministrazione.

1088. In TOSCANA, per il decreto 20 novembre 1849, la tutela sui Comuni era riservata al Granduca.

Nondimeno le deliberazioni riguardanti debiti o alienazioni per somme superiori ad $^1/_8$ del contingente annuo di imposta comunale, dovevano essere approvate per legge e, in caso di urgenza e in assenza delle assemblee, dal Granduca.

Quando si fosse trattato di valore inferiore (alienazioni, ecc.) l'approvazione era data dal ministro dell'interno.

L'autorizzazione a stare in giudizio spettava al Consiglio di Prefettura.

Il prefetto aveva l'esame dei bilanci presuntivi dei Comuni e, in caso di contestazioni sui medesimi, pronunziava, udito il Consiglio di Prefettura.

Così ancora i bilanci consuntivi venivano, dopo l'approvazione dei rispettivi Consigli comunali, sottoposti all'esame della ragioneria di Prefettura, e sulle contestazioni che potevano sorgere giudicava il Consiglio di Prefettura.

Il ministro del censo sorvegliava perchè le leggi non venissero violate, fossero eseguite le prescrizioni governative e non si eccedesse il limite delle spese stanziate.

1089. Nel ducato di MODENA, per il regolamento amministrativo comunale del 21 giugno 1856, la vigilanza sui Comuni era esercitata dal Governo a mezzo del regio delegato provinciale e del Ministero.

Dovevano essere approvate dal primo le deliberazioni riguardanti le alienazioni di stabili, le permute, le cessioni di crediti, i mutui, le transazioni, i giudizi da intentarsi, salva l'approvazione del Ministero ove si trattasse di valore superiore alle 500 lire.

Gli acquisti o alienazioni di stabili, le cessioni di crediti, i mutui, quando il valore era superiore alle lire 5000, erano sottoposti all'approvazione sovrana.

1090. Nello STATO PARMENSE si avevano i decreti del 1821 e 9 giugno 1831, per i quali l'approvazione da darsi alle deliberazioni comunali era regolata in ragione del valore degli atti da compiersi.

Spettava ai governatori e commissari locali l'approvazione delle spese non prevedute e superiori a lire 100, nonchè la approvazione dei ruoli (tranne per le contribuzioni dirette) e delle opere fino a lire 1000 — mentre per queste ultime, al di là di lire 1000 e fino a lire 5000, l'approvazione spettava al Ministero dell'interno, e da ultimo al Sovrano se la spesa eccedeva le lire 5000.

1091. In LOMBARDIA l'ordinamento comunale era regolato dalle patenti del 7 aprile 1815 e 12 febbraio 1816.

Nei Comuni costituiti da più di 300 possessori si aveva un Consiglio comunale e una specie di Giunta con la Congregazione municipale.

Negli altri Comuni si aveva il Convocato generale, che eleggeva una rappresentanza permanente denominata Delegazione comunale.

La vigilanza sulle amministrazioni comunali era esercitata dalla Regia Delegazione, assistita dalla Congregazione provinciale e dal ministro del censo. Dalla prima dovevano essere approvate le deliberazioni comunali in genere, salva l'approvazione superiore per gli affari di maggiore importanza, come le alienazioni o acquisti di stabili, e la contrattazione di prestiti.

1092. In PIEMONTE vigeva la legge del 7 ottobre 1848.

Secondo questa legge, erano sottoposte alla approvazione del Re, previo parere del Consiglio di Stato, le deliberazioni dei Consigli comunali relative agli acquisti o alienazioni di immobili, a transazioni, alle locazioni oltre trent'anni, alla accettazione o al rifiuto di lasciti e doni, ai mutui, alle cessioni di crediti o titoli del Debito pubblico.

Le deliberazioni invece che riguardavano impieghi di danaro, locazioni minori di trent'anni, i regolamenti d'uso dei beni comunali, i bilanci (eccettuati quelli dei capoluoghi di Provincia), dovevano essere approvate dall'intendente generale, previo parere del Consiglio d'intendenza.

Questo ordinamento rimase in vigore fino al 1859, quando il 23 ottobre di quell'anno fu promulgata una nuova legge comunale e provinciale che via via fu estesa alle altre Provincie, dopo le annessioni, eccettuata la Toscana, che conservò il proprio ordinamento fino alla promulgazione della legge 20 marzo 1865.

Per la legge del 1859 la vigilanza politica era affidata all'intendente, cui competeva il visto delle deliberazioni e la facoltà di annullare quelle che avesse ritenuto contrarie alla legge. La vigilanza economica per gli atti di maggiore importanza (mutui, alienazioni d'immobili, costituzioni di servitù, cessioni di crediti, ecc.) spettava alla Deputazione provinciale.

Era però richiesta la approvazione del Re, previo parere del Consiglio di Stato, per i regolamenti daziari, d'imposte e di polizia locale.

1093. Compiuta l'unificazione legislativa e amministrativa del Regno, e promulgata la legge 20 marzo 1865, da questa venne la vigilanza economica sui Comuni affidata, ad imitazione dell'ordinamento belga, alla Deputazione provinciale. Ma questa nella funzione di tutela affidatagli non rispose alle esigenze e fece mala prova per diverse ragioni. Anzitutto la vigilanza accennata mal si conveniva alle attribuzioni inerenti alla Deputazione provinciale, il cui proprio mandato sarebbe stato quello di eseguire le deliberazioni del Consiglio dal quale emanava. Inoltre, costituita essa da persone che ben di rado risiedevano nel capoluogo, difficile ne riusciva la convocazione; onde l'opera sua in riguardo ai Comuni, quando non veniva del tutto a mancare, era però sempre lenta, come dimostrò la esperienza di tanti anni. Altro grave inconveniente derivava dal fatto che nel caso di conflitto od opposizione d'interesse fra la Provincia e i Comuni era dubbia la garanzia e tutela di questi nel provvedimento preso da un corpo che costituiva la rappresentanza della Provincia interessata. Deplorevole poi sopratutto era la contraddizione e incongruenza che sorgeva flagrante dalla legge stessa.

1094. Infatti, il prefetto, che aveva assoluta autorità nel vigilare e tutelare l'ente elettivo più importante, quale è il

Consiglio provinciale, diveniva insufficiente e incapace a sorvegliare gli enti morali minori, i Comuni e le opere pie, la cui tutela aveva bisogno di essere esercitata da quella Deputazione provinciale, che era alla sua volta emanazione di quel corpo soggetto alla tutela e vigilanza prefettizia. Viceversa la Deputazione provinciale, come facente parte del Consiglio, era dinanzi al prefetto in istato d'inferiorità quando si trattava degli affari provinciali, ma diveniva d'un tratto a lui superiore quando si trattava degli affari comunali.

E si noti che gli atti comunali, a cui la Deputazione dava la sua approvazione, erano della stessa indole e natura di quelli per i quali il Consiglio provinciale aveva bisogno della approvazione del prefetto.

Non deve da ultimo omettersi un'altra causa per cui riusciva flacca la vigilanza affidata alle Deputazioni provinciali, le quali, sopraccariche di attribuzioni, non potevano con la necessaria sollecitudine disimpegnare la importante funzione loro affidata sulle Amministrazioni comunali.

1095. Per tutti questi motivi si sentiva il bisogno di una radicale riforma, la quale, tenuto conto dei gravi inconvenienti che si erano verificati, meglio provvedesse alla tutela economica su i Comuni.

Abbiamo già esposto al commento dell'art. 10 i vari sistemi che vennero propugnati, e rammentato come l'on. Depretis, nel suo progetto di riforma completa della legge comunale del 1865, avesse proposta l'istituzione di una Giunta amministrativa per l'esercizio delle funzioni che la legge del 1865 conferiva alle Deputazioni provinciali. Abbiamo pure ricordato come il progetto Crispi, per la riforma parziale della legge predetta, stabilisse invece che dovesse questa affidarsi al Consiglio di Prefettura presieduto dal prefetto; ma come tale proposta trovasse viva opposizione nel seno della Commissione parlamentare, non parendo che in questo modo fosse sufficientemente garantita l'autonomia dei Comuni, affidandone la vigilanza a un Consiglio costituito esclusivamente d'impiegati dello Stato.

1096. Si accarezzò per un momento l'idea di eliminare ogni concetto di tutela estrinseca, sembrando che il miglior sistema

di tutela fosse quello che si trova intrinsecamente nell'ente stesso, sia — come è detto nella relazione — sotto la forma delle doppie deliberazioni a dati intervalli, affinchè l'opinione pubblica abbia il tempo di pronunciarsi e la minoranza possa rafforzarsi — sia con la garanzia dei due terzi dei votanti — sia con quella del Consiglio raddoppiato, ecc. — Ma poi il ministro, d'accordo con la Commissione, accolse la proposta Depretis, è così venne istituita una Giunta provinciale amministrativa che, costituita come è da elementi elettivi e governativi, contempera i vari sistemi di tutela, e dà sicuro affidamento di imparzialità e avvedutezza. Solo è ad osservarsi che mentre, secondo il progetto della Commissione, la presidenza doveva essere tenuta da un magistrato (presidente del tribunale o consigliere d'appello, secondo i casi), essa venne in definitiva affidata al prefetto.

1097. Riguardo alla composizione della Giunta provinciale amministrativa e alla sua storia, rinviamo a quanto si disse nel commento degli art. 10 e 11: essa esercita su i Comuni la vigilanza economica, mentre la politica ed amministrativa sono esclusiva attribuzione del Governo.

1098. Dobbiamo infine tener parola di due importanti organi centrali di controllo municipale: la Commissione centrale pei dazi interni di consumo istituita coll'art. 20 della legge 23 gennaio 1902, n. 25, sullo sgravio dei consumi, e la Commissione reale istituita coll'art. 5 della legge 17 maggio 1900, n. 117, sul credito comunale e provinciale.

La Commissione centrale pei dazi interni di consumo — oltre alla attribuzione di fissare inappellabilmente la quota di concorso e i sussidî dovuti dallo Stato per lo sgravio del dazio sui farinacei — per l'art. 21 della legge del 1902 ha, pei Comuni che dovettero protrarre oltre al 30 giugno 1904 l'abolizione completa del dazio stesso, agli effetti di stabilire i termini della riduzione e cessazione del detto dazio, la facoltà di compiere una revisione straordinaria ed, occorrendo, di introdurre modificazioni nel bilancio comunale, mediante aumenti, in quanto siano necessari, delle sovrimposte e delle tasse locali, nei limiti di legge, e mediante riduzione delle

spese, comprese le obbligatorie. Tali riduzioni devono essere previamente comunicate alle rappresentanze comunali, che nel termine di giorni 30 possono fare le loro osservazioni e controproposte.

1099. La Commissione reale istituita dalla precitata legge del 1900 — consesso, che è oggimai l'organo massimo della tutela finanziaria dei Comuni e delle Provincie — spiega le sue attribuzioni in due materie:

1) dichiarazione di insolvenza dei Comuni (o delle Provincie);

2) municipalizzazione dei pubblici servizi.

Rinviando, per ciò che riguarda il primo di questi due ordini di attribuzione, al testo della legge 17 maggio 1900, n. 173, che abbiamo a suo luogo riferito (vedi n. 193), qui diremo brevemente del secondo.

Le deliberazioni più importanti in materia di assunzione di pubblici servizi da parte dei Comuni debbono essere approvate dalla Commissione reale, a cui, per la trattazione degli affari di cui alla precitata legge 20 marzo 1903, sono aggiunti due membri del Consiglio superiore dei lavori pubblici, un membro del Consiglio superiore di sanità e un funzionario superiore del Ministero di agricoltura, industria e commercio. Essa delibera in questa materia talvolta dopo il parere della Giunta provinciale amministrativa, talvolta in via di ricorso contro di questa. Sono della prima specie le deliberazioni comunali di assumere con azienda speciale un pubblico servizio (art. 11, 12 della legge), lo scioglimento delle aziende consorziali (art. 187, Regolamento 10 marzo 1904), ecc.; sono della seconda specie le deliberazioni di assumere il servizio in economia senza azienda speciale (art. 16, legge); la deliberazione di un Comune di recedere dal Consorzio (art. 187, Regolamento), ecc. — Talvolta la Commissione dà un semplice parere: così, il provvedimento del prefetto sulla revoca della municipalizzazione o sulle riforme da apportarsi nell'azienda deve avere il conforme parere della Commissione reale (articolo 20, legge); ed occorre il parere favorevole di questa sui progetti di riscatto di servizi che si intende di municipalizzare (art. 26).

1100. Da qualche anno è tornata in onore una vecchia istituzione che corre sotto il nome di *referendum*, e che non è altro che l'applicazione del principio della democrazia diretta a cui si informarono tutte le antiche istituzioni politiche della Grecia, di Roma e germaniche. Il Senato della πόλις ellenica e Romana non era altro che un consesso dei *patres* delle *gentes;* i comizi curiati e centuriati una radunata del popolo in armi; presso i Romani i *concilia* che solevano tenersi in giorni determinati di luna piena o di luna nuova, e nel medio evo i placiti o malli, i campi di marzo o di maggio dei Franchi e la *Witenagemot* degli Anglo-Sassoni, rispondevano tutti a questo concetto primordiale di far decidere direttamente dal popolo radunato i maggiori interessi dello Stato. Nè altra cosa furono i Parlamenti e le adunanze generali dei Comuni italiani quando il popolo al tocco di una campana conveniva nella chiesa o sulla piazza, sotto i gonfaloni delle arti, per le decisioni maggiori della comunità sui tributi, sulla guerra, sulla elezione dei magistrati.

1101. Presentemente questo istituto ha le sue maggiori applicazioni negli Stati della Confederazione elvetica e negli Stati dell'America del Nord. In Inghilterra la *Vestry*, l'assemblea di tutti i cittadini della Parrocchia che pagano la tassa dei poveri, è il più bell'esempio di un organo di democrazia diretta. In Francia la costituzione del 24 giugno 1793 sancì il diritto di tutti i cittadini a concorrere personalmente alla formazione delle leggi; ma gli abusi di questo principio condussero poi alla proscrizione completa di ogni funzione di governo diretto dal popolo. In Germania, nei Comuni rurali, al Consiglio comunale può essere sostituita l'assemblea dei cittadini.

1102. Nel Regno Lombardo-veneto, per le patenti imperiali del 12 febbraio 1816, plasmate sugli ordinamenti del 30 dicembre 1755 di Maria Teresa, i Comuni dividevansi in due categorie: i maggiori che comprendevano più di 300 censiti; e i minori con meno di 300 censiti. Nei primi l'amministrazione spettava al Consiglio comunale: nei secondi al *convocato*, cioè ad una *assemblea generale* nella quale avevano diritto di votare tutti i censiti del Comune.

In Piemonte vigeva il Regolamento 6 giugno 1775, per « l'amministrazione dei pubblici uffici nelle città, terre, e luoghi », il quale chiamava a deliberare la « Congrega del Consiglio generale dei capi di casa per alcuno di quegli atti, che specialmente percuotevano l'interesse di tutti i singoli gli abitanti e registranti dei territori ». E si chiamava « Congrega generale del Consiglio della comunità ».

Nella Toscana, secondo la legge del 1774, amministrava il Comune il Magistrato, composto del gonfaloniere e dei rappresentanti, e negli affari gravi venivano aggiunti i cosidetti *deputati dei popoli*, rappresentanti i diversi Comuni, e che erano sorteggiati fra tutti coloro che possedevano beni stabili, descritti o non descritti nei campioni.

Nell'ex-reame di Napoli vigevano le disposizioni del 1756, che stabilivano che nelle Università comunali « non si potevano imporre dazi o gabelle se non per adunanza generale di tutto il popolo, non per li decurioni od amministratori, nè tampoco pel consiglio del popolo, purchè non ne abbia l'autorità da detta adunanza generale ».

In Sicilia, colla legge del Parlamento del 1812 furono restaurate le autonomie locali e le antiche leggi della Monarchia.

Il diritto pubblico universitario comunale nel mezzogiorno si esprimeva così: « *sunt autem comitia populi conventus ad deliberandum de re aliqua propter communem utilitatem rectumque universitatis regimen* ».

1103. Secondo la nostra legislazione attuale si hanno in questo tema i seguenti organi di tutela intrinseca:

1° per le aggregazioni o separazioni di borgate o Comuni, l'appello diretto agli elettori ed ai contribuenti, secondo il disposto degli art. 113-116 della legge comunale;

2° per i mutui e gli impegni ultra quinquennali, la maggioranza speciale assoluta dei consiglieri del Comune prescritta dall'art. 162 della legge comunale;

3° per la nomina della Commissione censuaria comunale, secondo l'art. 23 della legge 1° marzo 1886, n. 3682, il Consiglio comunale, cui dev'essere invitato a intervenire, con diritto di voto, un numero dei maggiori contribuenti all'imposta fondiaria uguale a quello dei consiglieri comunali;

4° il vero e proprio *referendum* istituito dalla legge 29 marzo 1903 sulla municipalizzazione dei pubblici servizi. Secondo l'art. 13 di tale legge la deliberazione del Consiglio comunale per la assunzione di un pubblico servizio è sottoposta al voto degli elettori del Comune, i quali votano per *sì* o per *no* sulla questione dell'assunzione diretta del pubblico servizio.

Da molte parti ora si chiede che l'istituto del *Referendum*, il quale ha così fatto ingresso nella legislazione italiana, sia maggiormente esteso e disciplinato nel senso che esso abbia a sostituire del tutto, coll'espressione diretta della volontà popolare, la tutela del prefetto e quella della Giunta provinciale amministrativa: grave questione di libertà e di autorità come ognuno vede, la cui trattazione però eccederebbe i limiti di competenza di questo commento.

1104. Ed ora, dichiarate le ragioni dell'istituto della vigilanza e della cosidetta tutela sui Comuni, ed esposte così le legislazioni degli altri Stati come quella che era in vigore prima dell'unificazione politica e amministrativa, veniamo al commento della legge.

Art. 188 (Testo unico, art. 161). — **Un esemplare dei processi verbali delle deliberazioni dei Consigli comunali e delle Giunte municipali, escluse le deliberazioni relative alla mera esecuzione dei provvedimenti prima deliberati, sarà a cura dei sindaci trasmesso ai prefetti, e rispettivamente ai sotto-prefetti, entro otto giorni dalla loro data.**

Il prefetto, o il sotto-prefetto, ne manda immediatamente ricevuta all'Amministrazione comunale.

Regolamento approvato con R. D. 19 settembre 1899, n. 394, per la esecuzione della legge comunale e provinciale.

Art. 68. I processi verbali delle deliberazioni dei Consigli comunali e delle Giunte municipali, di cui all'art. 188 della legge, devono trasmettersi al prefetto o sotto-prefetto in duplice

copia per ogni singolo oggetto, affinchè una sia conservata all'archivio della Prefettura o della Sotto-prefettura.

Quando si tratti di deliberazioni prese in seconda convocazione, si deve unire anche il verbale della prima adunanza, di cui alla prima parte dell'articolo 50 del presente regolamento.

1105. Obbligo dei sindaci d'inviare al prefetto due esemplari delle deliberazioni del Consiglio e della Giunta. — 1106. L'art. 188 della legge e l'art. 88 del regolamento. — 1107. Ragione della predetta disposizione. — 1108. Deliberazioni relative alla mera esecuzione dei provvedimenti deliberati. — 1109. La trasmissione si fa per estratto. — 1110. Bollo. — 1111. Termine. — 1112. Pubblicazione nell'albo pretorio. — 1113. Deliberazioni d'urgenza della Giunta. — 1114-1115. Rilascio della ricevuta. — 1116. Annessione di documenti.

1105. L'art. 188 impone l'obbligo ai sindaci di trasmettere un esemplare delle deliberazioni dei Consigli e delle Giunte ai prefetti e rispettivamente ai sotto-prefetti, e ciò perchè questi funzionari siano in grado di esaminare e determinare se le deliberazioni siano conformi alla legge. — Stando alle parole dell'articolo, uno dovrebbe essere l'esemplare da trasmettersi, essendo stato ammesso l'emendamento proposto dall'on. Vacchelli all'art. 55 del progetto, ove erano richiesti due esemplari; senonchè era facile avvertire l'inconveniente che ne derivava, in quanto che, mentre si alleggeriva l'uffizio comunale di una ben lieve fatica, si poneva il prefetto nella condizione di non poter serbare nei proprî uffizi una prova della deliberazione ad esso comunicata e del provvedimento adottato riguardo alla medesima. Quindi con l'art. 77 del Regolamento 10 giugno 1898 ed ora con l'art. 68 del Regolamento 19 settembre 1899 fu stabilito l'obbligo della trasmissione in duplice esemplare.

1106. Fu sollevato qualche dubbio sulla legalità di questa prescrizione del regolamento come quella che apparisce in contraddizione colla legge; e si è osservato che essa aggiunse all'art. 188. Per verità l'obbiezione non è senza qualche fondamento. Può rispondersi: che l'emendamento Vacchelli aveva per oggetto di limitare ad un solo l'esemplare da spedirsi al prefetto per essere esaminato e munito del *visto;* ma che nulla venne dichiarato quanto alla copia delle deliberazioni

comunali che, necessariamente, deve rimanere nell'archivio della Prefettura. L'art. 188 della legge è quindi perfettamente conciliabile coll'art. 88 del regolamento; poichè questo non ha fatto che confermare la pratica costante, per la quale il prefetto invia al Comune, o munito del *visto* o anche senza *visto*, l'esemplare che ha ricevuto a questo fine, giusta l'articolo 188 della legge; mentre l'altra copia non è mandata al prefetto pel *visto*, sibbene per essere collocata nell'archivio della Prefettura. Qualunque sia il provvedimento del prefetto sulla deliberazione, esso si prende sull'esemplare da mandarsi al Comune e si trascrive in quello che rimane nell'archivio, dove rimane come documento necessario per ogni effetto di legge. Ma non è da tacere ancora che la sorveglianza che si esercita dall'ufficio di Prefettura sulle deliberazioni dei Consigli comunali a mezzo del *visto*, si riduce in pratica a nulla. Il verbale della seduta consigliare, staccato da ogni altro elemento dell'amministrazione, è un documento monco ed incompleto che, nella grande generalità dei casi, può recare impunemente qualunque trasgressione della legge. Auguriamo quindi che in una prossima riforma radicale della legge si rinunzi a tutto questo ingombro di carte inutili presso gli uffici di Prefettura e si stabilisca nei Comuni un controllo organico permanente, effettivo.

1107. L'obbligo di dare comunicazione al prefetto e sottoprefetto delle deliberazioni prese tanto dalla Giunta quanto dal Consiglio, si estende a tutte, eccettuate solo quelle (come vedremo più sotto) che riguardano la mera esecuzione di provvedimenti prima deliberati. Onde, se pur trattisi di deliberazioni relative ad atti che dovranno poi sottostare alla approvazione della Giunta provinciale amministrativa, esse andranno egualmente comunicate al prefetto. Ciò segue dalle premesse più sopra poste, ed è consono alla funzione di vigilanza al prefetto affidata, perchè esamini se con la deliberazione non siasi violata alcuna legge. Esso non entra nel merito del provvedimento, allo stesso modo che la Giunta amministrativa non si preoccupa della legalità dell'atto quanto alla sua forma, essendo questo còmpito esclusivo del prefetto; epperò è giusto che a lui siano trasmesse tutte le deliberazioni, se pure per

speciale disposizione di legge debbano sottostare anche alla approvazione della Giunta provinciale amministrativa.

1108. Dall'obbligo della trasmissione al prefetto e al sotto-prefetto vanno solo esenti le deliberazioni relative alla mera esecuzione di provvedimenti prima deliberati, e questo a scanso di inutili formalità, non trattandosi nella specie di alcun atto nuovo. Però la dizione della legge, che vuole si tratti di *mera esecuzione*, esclude una interpretazione estensiva, che non sarebbe del resto tollerata dalla natura stessa della eccezione. Pertanto, ove non si tratti di deliberazione strettamente attinente alla mera esecuzione del provvedimento prima preso, ma siano con quella portate delle variazioni a quest'ultimo, come con lo stabilire modalità, condizioni, termini, variazioni insomma di qualsiasi natura, deve anche la nuova deliberazione essere comunicata al prefetto. Ove non lo si facesse, non decorrerebbero per esso i termini fissati dal legislatore per la sospensione o l'annullamento della deliberazione.

1109. La trasmissione si fa per estratto, vale a dire dal verbale di ciascuna seduta, dopo la pubblicazione all'albo pretorio, si fanno tanti estratti quanti furono gli argomenti su cui fu deliberato, e di ciascuno di essi si fa trasmissione al prefetto o al sotto-prefetto: ciò allo scopo di rendere più facile la classificazione delle deliberazioni, secondo l'oggetto cui esse si riferiscono, tanto presso gli uffici di Prefettura quanto presso il Municipio, ed anche per non confondere in un solo foglio quelle che si annullano e quelle che vengono vistate (1).

1110. Le copie da comunicarsi sono esenti da bollo, al contrario di quanto è stabilito per gli originali delle deliberazioni, che devono essere distesi su carta bollata da centesimi cinquanta (art. 19, § 4, n. 24, legge 4 luglio 1897, n. 414, sul bollo).

1111. La trasmissione degli estratti deve, a cura del sindaco, farsi entro il termine di otto giorni dalla data delle deliberazioni. Si tratta però di una disposizione sprovvista

(1) MAZZOCCOLO, op. cit., pag. 562.

di sanzione. Se vi sia ritardo nella spedizione, la conseguenza è che viene a prorogarsi il termine concesso rispettivamente al prefetto e sotto-prefetto per sospendere l'esecuzione della deliberazione, e quello concesso al primo per procedere allo annullamento della medesima. Infatti, questi termini decorrono solo dal giorno in cui si ebbe comunicazione della deliberazione.

1112. Dovendo ad ogni modo la deliberazione essere completa in tutte le sue formalità quando viene trasmessa, deve sulla medesima constare della avvenuta pubblicazione per mezzo della affissione nell'albo pretorio, a termini dell'art. 123 della legge.

1113. Riguardo alle deliberazioni prese dalla Giunta quando, in via di urgenza, essa si arroga i poteri del Consiglio, l'articolo 136 stabilisce che devono esse immediatamente portarsi a conoscenza del prefetto, e quindi anche prima degli otto giorni fissati dall'articolo in esame.

1114. A garanzia delle amministrazioni comunali, il capoverso dell'art. 188 prescrive che tanto il prefetto quanto il sotto-prefetto devono immediatamente mandare la ricevuta dell'avuta comunicazione delle deliberazioni loro trasmesse. Ciò perchè i termini per la sospensione e l'annullamento di questa non debbano rimanere in sospeso a danno dell'amministrazione, decorrendo essi infatti dalla data della ricevuta medesima (art. 140). Il Regolamento del 1865 (art. 60) prescriveva che la ricevuta fosse mandata « nel termine di 24 ore », ma questa disposizione non fu, nel Regolamento del 1899, riprodotta.

1115. *Quid*, se il prefetto o sotto-prefetto sia negligente nel rilasciare la ricevuta e intanto possa in modo sicuro stabilirsi che gli estratti delle deliberazioni furono da loro ricevuti? Basterà la prova di tale fatto perchè i termini per la sospensione o l'annullamento abbiano a decorrere ugualmente? Si ritiene a ragione l'affermativa, non essendo giusto che l'accennato ritardo da parte dell'autorità ricada a danno del

Comune, e questo veda prolungarsi illimitatamente, a piacimento del prefetto, la esecutorietà delle prese deliberazioni, e protrarsi oltre misura il termine perentorio dalla legge stabilito. D'altronde il voto della legge è soddisfatto quando l'autorità è posta in grado di versare il suo esame sulla deliberazione comunicatale, e dal giorno in cui ciò ebbe luogo dovranno decorrere i termini. Il fatto non può essere distrutto dalla mancata o ritardata formalità della ricevuta.

Pertanto rettamente fu deciso che possa nella presente materia darsi la prova con equipollenti (1). Quindi se a mezzo della annotazione esistente sul registro di protocollo della Prefettura, o in altro non dubbio modo si stabilisca il giorno in cui il prefetto o sotto-prefetto ricevette le copie della deliberazione trasmessa, dovrà da quel giorno computarsi il termine dalla legge concessogli per sospendere o annullare la deliberazione stessa, e sarebbe nullo il decreto emanato al di là del termine così computato.

In tale senso aveva opinato il Consiglio di Stato con parere del 22 settembre 1876 (1). Più tardi, con decisione della IV Sezione del 21 luglio 1894 (2), si era andato in contraria sentenza; ma con altra del 6 luglio 1900 (3) si ritenne che il protocollo dell'ufficio comunale debba far fede fino ad iscrizione in falso. Rimane così accertato che ogni qualvolta il Comune possa provare, anche colla scrittura del suo protocollo, che è trascorso il termine di cui all'art. 190 della legge comunale, la deliberazione diventa esecutoria anche se il prefetto (o il sotto-prefetto) non hanno mandato la ricevuta di cui all'art. 188.

1116. È poi superfluo aggiungere che all'esemplare della deliberazione vanno uniti quei documenti giustificativi che ne fanno parte integrale; che il Comune non può mai rifiutarsi a dare comunicazione al prefetto od al sotto-prefetto di tutti quegli atti che gli siano richiesti, in relazione alla deliberazione trasmessa.

---

(1) *Man. amm.*, 1876, 352.
(2) *Legge*, 1894, II, 281.
(3) *Giust. amm.*, 1900, 313.

Art. 189 (Testo unico, art. 162). — **Il prefetto, o il sotto-prefetto, esamina se la deliberazione:**

1° sia stata presa in adunanza legale e con l'osservanza delle forme che la legge prescrive;

2° se con essa siansi violate disposizioni di legge.

1117. Funzione del prefetto e del sotto-prefetto. — 1118. Il prefetto non deve occuparsi del merito delle deliberazioni comunali. — 1119. Come deve provvedere se le riconosce viziate nel merito. — 1120. Come devono interpretarsi i poteri del prefetto. — 1121. Importante parere del Consiglio di Stato. — 1122. Conseguenze. — 1123. Il prefetto esamina anche le deliberazioni soggette all'approvazione della Giunta provinciale. — 1124. Quando vi sia la violazione di legge. — 1125-1126. Applicazioni ed esempi. — 1127. Casi in cui il prefetto può entrare in apprezzamenti di fatto. — 1128. Deliberazioni d'urgenza della Giunta e del Consiglio. — 1129. Deliberazioni contrarie all'ordine pubblico, al buon costume, diffamatorie e ingiuriose. — 1130. *Quid* se il Consiglio ricusa di stanziare in bilancio spese obbligatorie? — 1131. Può l'autorità giudiziaria dichiarare viziata di nullità una deliberazione consigliare? — 1132 - 1133. Soluzione della quistione. — 1134. Effetti dell'articolo 5 della legge sul contenzioso amministrativo. — 1135-1136-1137-1138-1139-1140-1141-1142. Incompetenza del prefetto circa le deliberazioni dei Consigli in materia elettorale: giurisprudenza del Consiglio di Stato. — 1143. A chi spetta il diritto di ricorso contro tali deliberazioni.

1117. Con l'art. 60 della legge 30 dicembre 1888, divenuto il 189 del testo attuale, furono opportunamente troncate non poche quistioni che sorgevano sotto la legge passata, e vengono nettamente determinate le facoltà conferite al prefetto riguardo alle deliberazioni comunali. Esso (o il sotto-prefetto) deve limitarsi a esaminare se tali deliberazioni siano regolari nella forma e nella procedura seguita dal corpo deliberante; se, in fine, violino alcuna disposizione di legge. È escluso pertanto l'apprezzamento di merito sulla opportunità o non del provvedimento, e se questo sia utile o dannoso al Comune. Ciò per rispetto alla autonomia comunale e alla libertà garantita alla sua rappresentanza.

1118. Quindi è che se il prefetto, esorbitando dai poteri affidatigli, sospendesse o annullasse una deliberazione per il motivo che essa si presenta, sia pure palesemente, dannosa, commetterebbe un eccesso di potere, contro il quale sarebbe ammissibile il ricorso in via gerarchica, e da ultimo dinanzi alla IV Sezione del Consiglio di Stato.

1119. È egli a dire con ciò che il prefetto sia disarmato, e non possa far sì che una deliberazione manifestamente rovinosa non diventi esecutoria? La legge, collocandolo alla testa della Giunta provinciale amministrativa, gli dà il mezzo di provvedere: egli può quindi convocarla d'urgenza, deferirle la deliberazione, provocare quelle risoluzioni che i principî di una buona amministrazione suggeriscono, e tutelare così gli interessi degli amministrati.

1120. Dicemmo che il potere del prefetto, nell'apporre il suo visto, non dev'essere interpretato in senso soverchiamente limitativo: e aggiungiamo che il prefetto ha il diritto e il dovere di entrare anche nell'esame del merito, di ordinare ispezioni, indagini, perizie, salvo a provvedere direttamente quando è materia di sua competenza, o a provocare il provvedimento della Giunta provinciale quando si tratti di affari di competenza di questa. A schiarimento di questa regola abbiamo un importante parere del Consiglio di Stato che chiarisce mirabilmente lo spirito della legge.

1121. Si è visto che, per l'art. 165, il prefetto rende esecutivo, col suo visto, il ruolo delle tasse comunali: se avvenga che in questo ruolo siano state commesse sperequazioni arbitrarie, che dovrà fare il prefetto? Il Consiglio di Stato, con parere del 30 agosto 1894, risolveva felicemente la questione, considerando:

« Che la disposizione dell'art. 151 (ora 165) della legge comunale, per la quale il prefetto rende esecutivi i ruoli delle tasse comunali, non importa già che il prefetto medesimo debba limitarsi ad una materiale apposizione di firma al ruolo, ma gli conferisce una facoltà di esame e di apprezzamento che esso deve esercitare nell'interesse dei contribuenti;

« Che interpretando altrimenti l'articolo non si comprenderebbe la ragione della legge, la quale in realtà ha voluto assicurare che i Comuni, nella deliberazione delle tasse e nel riparto di esse tra i contribuenti, non agiscano ad arbitrio, ma procedano con quei criteri di equità, la cui violazione è incentivo manifesto a malcontento e disordini;

« Che perciò il prefetto di Catania, nel prendere i provvedimenti opportuni per giungere efficacemente ad una giusta

ed equa rettificazione dei ruoli delle tasse di esercizio e rivendita, non solo ha esercitata una funzione che gli compete, ma ha adempiuto un dovere che gli prescrive la legge;

« Che ricorre in simil caso evidente l'applicazione dello art. 171 (ora 197), pel quale, quando il Consiglio comunale o la Giunta municipale non compiano le operazioni fatte obbligatorie per legge, provvede in vece loro la Giunta provinciale amministrativa; per cui il prefetto di Catania, eccitando l'azione di quella Giunta provinciale amministrativa, si è pienamente conformato alle prescrizioni della legge;

« Che erroneamente s'impugna l'applicazione fatta dello art. 174 (ora 193) coll'invio di un commissario prefettizio nel Comune di Patti, col dire che la legge contempli il solo caso della omissione, per parte degli uffici comunali, nel disimpegno delle loro incombenze; essendo evidente che per l'articolo suddetto la facoltà data ai prefetti di verificare l'andamento dei servizi municipali si applica non solo all'inadempimento dei doveri inerenti all'Amministrazione comunale, ma altresì all'adempimento irregolare dei servizi medesimi: chè sarebbe troppo facile eludere la legge se lo adempierli male bastasse a togliere al prefetto il diritto di richiamare le Amministrazioni alla osservanza delle leggi ».

1122. Così, secondo il savio parere del Consiglio di Stato, il prefetto, prima di apporre il visto ai ruoli sulle imposte comunali, in forza dell'art. 165 ha il diritto:

1° di esaminare non solo la legalità della deliberazione, ma anche il merito di essa;

2° di ordinare in proposito ispezioni ed inchieste, inviando all'occorrenza un commissario nel Comune a senso dell'art. 193;

3° di provocare dalla Giunta provinciale amministrativa i necessari provvedimenti.

1123. Si è già più sopra avvertito come la vigilanza esercitata dal Governo a mezzo del prefetto e sotto-prefetto si esplichi in rapporto ad ogni deliberazione e quindi anche a quelle che dovranno essere approvate dalla Giunta provinciale amministrativa. Ciò per la natura diversa delle due specie di vigilanza politica o giuridica ed economica.

1124. Il numero 2° dell'art. 189, ove è detto che il prefetto o sotto-prefetto esamina se con la deliberazione siansi violate disposizioni di legge, può dar luogo nella interpretazione a qualche difficoltà che è bene chiarire. La violazione della legge si ha quando il Consiglio si attribuisca facoltà non sue, deliberando ad esempio su materia sottratta alla sua competenza; ed in questo caso la deliberazione non può avere corso. Ma è diversa l'ipotesi in cui il corpo deliberante, senza commettere alcun abuso o eccesso di potere, deliberi, ma nella deliberazione addivenga all'apprezzamento di merito dell'affare, ad una falsa interpretazione e applicazione della legge, come se ad esempio, decida di intentare una lite in base ad una disposizione del Codice civile che gli è invece apertamente contraria. Questi e simili casi non rientrano nell'esame di forma, ma di merito, epperò sfuggono alla competenza del prefetto. Se si seguisse una opinione contraria, l'ingerenza di questo verrebbe ad aumentarsi straordinariamente, e certo uscirebbe dai limiti che la legge ha voluto fissarle. La violazione di legge di cui si parla all'art. 189 è diversa dalla falsa applicazione che si dia ad una disposizione della medesima, come si rileva fra l'altro dall'art. 517, n. 3, del Codice di procedura civile, ove è ammesso il ricorso in cassazione per violazione o falsa applicazione della legge. La prima si ha quando si eccede dai poteri affidati al funzionario o al magistrato; la seconda quando invece, pur stando entro i limiti della potestà propria, erroneamente si applichi la legge al caso singolo; il che porta a un esame di merito. Pertanto, trattandosi di deliberazioni comunali, il prefetto nel primo caso ha competenza ad annullare l'atto; mentre nel secondo commetterebbe egli un abuso di potere ove si ingerisse, essendogli vietato di entrare nel merito della deliberazione anche se questa posi su un evidente errore di diritto.

1125. In conformità a questi principî fu saviamente deciso che, ove trattisi di una deliberazione con cui il Consiglio ha stabilito di invitare altro Comune al contributo a certe spese alle quali è solo tenuto per legge il Comune attore, va revocato il decreto prefettizio che in base a tale ragione annullò quella deliberazione. Lo stesso è a dirsi quando il Consiglio

o la Giunta provveda a una nomina e il prefetto, per considerazioni personali sull'eletto, sebbene non ricorra alcuna violazione di legge, annulli la nomina avvenuta.

1126. Ma se, di regola, la competenza del prefetto è limitata all'esame delle deliberazioni consigliari in ordine alle violazioni di legge, non è però a dire che questa regola sia assoluta: vi sono casi, nei quali per espressa disposizione di legge il prefetto è competente per esaminare le deliberazioni anche in ordine al merito ed annullarle per motivi di fatto: un esempio ce lo dà l'art. 16 della legge 22 dicembre 1888 sulla sanità pubblica, per il quale il medico-condotto non può essere licenziato che con l'approvazione del prefetto, il quale provvede, sentito il Consiglio superiore di sanità: in questo caso il prefetto, approvando o annullando la deliberazione del Consiglio comunale che licenzia il medico, entra necessariamente nell'esame di merito: cioè dei motivi pei quali il Consiglio abbia deliberato il licenziamento. Una uguale competenza di merito gli era stata riconosciuta dal Consiglio di Stato prima della riforma apportata con la legge 30 dicembre 1888 alla legge comunale del 1865, in ordine agli impiegati comunali: abbiamo esposto più sopra la giurisprudenza del Supremo Consesso, ed ora è inutile ritornarci.

1127. Può inoltre il prefetto entrare in apprezzamenti di fatto quando trattisi di deliberazione di spese facoltative che non rispondano ai caratteri dell'art. 288 della legge, quand'anche il Comune non chieda di eccedere il limite delle sovrimposte (art. 70, Reg. com.); — quando la deliberazione rivesta il carattere di atto politico o in qualunque modo ecceda le attribuzioni del Consiglio; — quando, senza violare una precisa disposizione di legge, la deliberazione sia contraria all'ordine pubblico, alla libertà, al buon costume, alla tolleranza dei culti e in generale ai principî informativi dell'ordinamento civile, politico ed economico dello Stato (1); — quando si tratti di deliberazioni evidentemente contradditorie od illo-

(1) Vedi ad esempio: Cons. di Stato, 20 agosto 1889 ed altri.

giche o fondate sopra gravi equivoci od errori di fatto (1), ossia viziate da eccesso di potere; — quando si tratti di deliberazioni per le quali la legge riserbi al prefetto la facoltà di approvarle, come ad esempio quelle sulla costituzione dei consorzi di cui all'art. 112 (2).

1128. *Quid* delle deliberazioni che a termini dell'art. 136 la Giunta prende in via d'urgenza? Il potere del prefetto in questo caso si estende fino ad esaminare se realmente l'urgenza vi fosse? No, perchè ciò rientra esclusivamente nelle attribuzioni del Consiglio, come si è veduto nel commento di quell'articolo al quale rinviamo. Altrettanto è a dirsi delle deliberazioni che prende il Consiglio in forza dell'art. 192, come vedremo più oltre.

1129. Accade non di rado che i Consigli e le Giunte comunali prendano deliberazioni contrarie all'ordine pubblico, al buon costume, o diffamatorie, o ingiuriose: su di che è da fare un'opportuna distinzione: se la sostanza della deliberazione è contraria all'ordine pubblico, se, per esempio, contiene disposizioni o dichiarazioni contrarie allo Statuto o alle leggi del Regno o al diritto pubblico, il prefetto le deve annullare: se invece la sostanza della deliberazione nulla contiene di contrario alle istituzioni, ma dal verbale risulti che si sono tenuti discorsi incostituzionali, o ingiuriosi o diffamatori, in simil caso il prefetto ordina la cancellazione dal verbale di questi discorsi, lasciando salva la sostanza della deliberazione. In questo senso si è costantemente pronunciato il Consiglio di Stato (3): e quanto alle deliberazioni ingiuriose o diffama-

(1) Cons. di Stato, 16 agosto 1889.

(2) Mazzoccolo, (op. cit., pag. 563 e seg.

(3) Cons. di Stato, 1° marzo 1885; 21 maggio 1886; 21 febbraio 1887; 27 gennaio 1893; 10 marzo 1893. Fra i pareri più recenti vedi: parere 21 dicembre 1900 (*Riv. amm.*, LII, 237); 3 maggio 1901 (*Ivi*, LII, 892). Vedi nello stesso senso: IV Sezione, 25 aprile 1902 (*Ivi*, LIII, 637; *Giustizia amm.*, 1902, 253; *Man. amm.*, 1902, 354; *Annali*, 1902, III, 59; *Cons. dei Com.*, 1902, 262).

Contro la facoltà del prefetto di ordinare la cancellazione dal verbale di discorsi incostituzionali, ingiuriosi o diffamatori, l'Orlando (*Sulla natura giuridica della facoltà di vigilanza dei Comuni. A proposito di un decreto prefettizio che ordina la cancellazione di frasi ingiuriose in*

torie, la cancellazione ordinata dal prefetto non toglie agli interessati il diritto di esercitare contro i consiglieri diffamatori quelle azioni civili e penali che credano di far valere nel loro interesse.

---

un verbale di seduta di un Consiglio comunale, nell'*Archivio del diritto pubblico e dell'amministrazione italiana*, 1902, pag. 637 e seg.) così argomenta:

« Non perchè la legge comunale e provinciale fa del prefetto un organo di vigilanza sui Comuni, è lecito dedurne che sia legittimo un provvedimento solo in quanto abbia i caratteri di repressione di una attività comunale che, astrattamente considerata, può sembrare difforme dal diritto; ma bisogna che la competenza all'uopo richiesta risulti specificamente connessa con un'autorizzazione legislativa. Or, se è vero che la legge dà al prefetto facoltà di annullare le deliberazioni consiliari, non si può dire che sia per ciò conferito il diritto di ordinare delle modificazioni nei verbali, neppure sotto l'aspetto che l'un potere abbia maggior gravità dell'altro, poichè anche questa interpretazione avrebbe pur sempre carattere estensivo, ciò che, secondo noi, non è in questa materia lecito.

« Non sarebbe del resto esatto affermare che quei due poteri stiano nel rapporto di più a meno: si tratta invece di due ordini di concetti diversi e troppo eterogenei per essere confrontati al fine di stabilire il rispettivo grado di importanza. Che se dal lato dell'effetto pratico l'annullamento di una deliberazione ha una importanza limitativa della libera sfera dell'attività comunale certamente maggiore che la cancellazione di alcune parole dai verbali, apparirebbe invece vera l'osservazione opposta ove la questione si considerasse dal lato di quella indipendenza spirituale e morale, alla quale un ente collettivo può presumersi che tenga come un individuo alla rispettabilità propria; che anzi, gli interessi che a questo sentimento sono attinenti si affermano non di rado con una intensità maggiore che non quelli aventi un contenuto meramente economico. Una deliberazione annullata può, al postutto, non significare altro che una divergenza nel modo di interpretare una legge; e, posto che è necessaria la esistenza di organi incaricati di assicurare la osservanza della legge e, quindi, di deferire formalmente al loro giudizio sul modo di intenderla, si può perfino affermare che un Comune, la cui deliberazione sia annullata perchè ritenuta non conforme alla legge, si trovi in una condizione analoga a quella di un individuo, il fatto del quale, in virtù di una sentenza civile o di un'ordinanza amministrativa, venga dichiarato contrario alla legge: cosa che, per se stessa, non importa diminuzione del rispetto al quale ogni libero uomo deve aspirare. Ma l'ordine di cancellare parole dette da consiglieri ha o può facilmente avere il carattere di una censura, di una riprensione: al consigliere che quelle parole profferì; al presidente che non solo non represse quella manifestazione, ma non provvide esso (come legalmente avrebbe potuto) ad impedire che quelle parole fossero raccolte nei verbali. La verità è che, prescindendo dal caso in cui le parole pronunziate da un consigliere diano luogo ad un vero e proprio reato, nel qual caso impera il diritto comune, la facoltà repressiva degli eventuali abusi di

1130. *Quid* se il Comune si rifiuti di inscrivere in bilancio una spesa obbligatoria? Il prefetto in base all'art. 189 può annullare tale deliberazione? Fu ritenuto giustamente la negativa poichè, facendolo, egli entrerebbe nel merito della deliberazione medesima. Ora, per quanto possa dirsi erroneo l'apprezzamento del Consiglio, va tuttavia rispettato; e d'altronde nel caso si ha piuttosto un'applicazione sbagliata della legge che una vera violazione della medesima. La procedura da seguirsi dal prefetto sarà pertanto quella di eccitare il provvedimento della Giunta provinciale amministrativa per l'allocazione di uffizio nel bilancio comunale della spesa obbligatoria di cui trattasi.

1131. L'autorità giudiziaria può, di fronte all'atto amministrativo, versare il suo esame su i vizi di forma che lo affettano? La questione, che ebbe nella giurisprudenza varie risoluzioni, va considerata secondo i criteri che informano la legge 20 marzo 1865 sul contenzioso amministrativo. Ora, per l'art. 4 di tale legge, l'autorità giudiziaria non può revocare o modificare l'atto amministrativo, ma deve limitarsi a

---

parola di un consigliere sta nel potere disciplinare del presidente, nel quale si riassume la rappresentanza di tutto il corpo. In questo senso adunque l'intervento di un'autorità estranea ha una gravità che eccede l'intrinseca importanza dell'atto: si tratta di una diminuzione di quella sfera di dignità e di indipendenza di cui è rivestita la rappresentanza comunale. Non diciamo che esista una incompatibilità assoluta a che una simile competenza sia attribuita al prefetto, ma è certo che occorrerebbe all'uopo una disposizione esplicita di legge ».

« Certo — conchiude l'ORLANDO — noi non vogliamo affermare la teoria che le discussioni di un Consiglio comunale possano, senza rimedio di alcuna repressione, tramutarsi in un costante turpiloquio col quale fosse lecito di impunemente offendere persone ed istituti. Di regola, dovrebbe bastare il potere disciplinare del presidente, il quale senza dubbio, per una norma che discende per davvero dalla stessa maniera di esistenza dei corpi collegiali, può ordinare di non tenere conto in verbale di frasi ingiuriose o sconvenienti. Che se il presidente, per debolezza o connivenza, di questo potere non usasse, allora a casi isolati e non gravi possono provvedere personali rimostranze dell'autorità di vigilanza; in casi di reiterazione dolosa o di un vero e proprio scandalo pubblico provvede l'*ultima ratio* dello scioglimento. Ma un decreto prefettizio che ordini la cancellazione di parte di un verbale di una seduta consigliare importa l'esercizio di una competenza che la legge nè direttamente nè indirettamente riconosce, e che non può quindi ritenersi legittima ».

conoscere degli effetti dell'atto stesso in relazione all'oggetto dedotto in giudizio. Si è detto che non devesi da ciò argomentare che, se pure l'atto amministrativo sia vizioso, l'autorità giudiziaria debba, per un mallnteso rispetto dell'autorità amministrativa, ugualmente applicarlo, ammettendone gli effetti, ma che sia da tenersi presente l'art. 5 della citata legge, per cui « le autorità giudiziarie applicheranno gli atti amministrativi e i regolamenti generali e locali in quanto siano conformi alle leggi »: sicchè l'autorità giudiziaria avrebbe diritto di esaminare l'atto amministrativo e dichiararne la nullità quando esso si presenti non conforme alla legge, o per l'autorità da cui emana o per le norme che furono seguite.

1132. Bisogna però accogliere questo concetto con molta riserva. Il giudizio sulla legalità e regolarità degli atti amministrativi è di competenza esclusiva dell'autorità amministrativa: ammettendo che anche l'autorità giudiziaria possa dichiarare nullo un atto amministrativo, si andrebbe non soltanto incontro ad un eccesso di potere, ma alla possibile conseguenza che un identico atto sia sentenziato illegale dalla autorità giudiziaria con decisione passata in cosa giudicata, e sia invece riconosciuto perfettamente legale dall'autorità amministrativa. E siccome questa sola ha facoltà di revocarlo, o d'ufficio o su ricorso di parte, ognun vede quale insolubile conflitto ne possa sorgere.

1133. Certo, un conflitto è preveduto dagli art. 4 e 5 della legge predetta sul contenzioso amministrativo; ma non bisogna dimenticare che sono sopravvenute la legge 2 giugno 1889 sul Consiglio di Stato e la legge 1° maggio 1890 sulla giustizia amministrativa, le quali aprono la via all'annullamento in via contenziosa degli atti illegali dell'autorità amministrativa: che rimane sempre salvo il potere del Governo del Re di annullare d'ufficio gli atti illegali, in forza dell'art. 279 della legge e 100 del Regolamento sull'amministrazione comunale.

1134. È egli a dire che l'art. 5 della legge sul contenzioso amministrativo resti senza efficacia? No certo: chè rimane

sempre all'autorità giudiziaria la facoltà di ricusare l'applicazione di un decreto o di un regolamento che essa ritenga incostituzionale; essa però deve astenersi dal pronunciarsi sulla legalità degli atti amministrativi propriamente detti, quali sarebbero un decreto prefettizio, una deliberazione comunale o provinciale.

1135. È contrastato se il prefetto abbia il diritto di cui all'art. 189 anche in materia elettorale, sulle deliberazioni, cioè, che il Consiglio comunale prende a termini dell'art. 87, decidendo in prima istanza su i ricorsi presentati contro le operazioni elettorali o per questioni di eleggibilità.

La Cassazione di Roma, con sentenza 4 aprile 1879 a sezioni riunite, ha ritenuto che il prefetto, in materia elettorale, non abbia la facoltà di cui agli art. 189 e 190 della legge comunale, perchè tali articoli devono avere applicazione solo quando si tratti di veri atti di amministrazione e gestione, ma non in materia elettorale (1). A conforto di questa teoria si osservava che nella specie non deve scindersi il giudizio di forma dal giudizio di merito, ed essendo questo devoluto alla competenza del Consiglio comunale, in seguito della Giunta provinciale amministrativa, della Corte d'appello e del Consiglio di Stato, la stessa sorte deve seguire pur quello; e ciò anche a scanso delle contraddizioni che da un sistema diverso potrebbero venir fuori.

1136. La quistione si è ripresentata al Consiglio di Stato: un prefetto aveva creduto di poter annullare una deliberazione del Consiglio comunale relativa alla proclamazione di un consigliere eletto pei motivi seguenti: perchè la questione non era stata regolarmente posta all'ordine del giorno; perchè al momento della votazione mancava il numero legale; perchè non era stata revocata la precedente deliberazione, colla quale era stato proclamato consigliere un altro candidato. Il Consiglio di Stato ritenne che, trattandosi di questione elettorale, era competente a pronunciare, non il prefetto, sibbene la Giunta provinciale amministrativa.

---

(1) *Legge*, 1879, n. 30.

1137. Il Consiglio di Stato, nel suo parere 24 agosto 1894, opo avere accertato in fatto che oggetto principale e sostanziale della deliberazione annullata dal prefetto era stato una uestione elettorale, cioè la proclamazione contestata di un andidato a consigliere comunale, ritenne che il prefetto ıedesimo aveva provveduto sopra materia devoluta in primo rado al Consiglio comunale, e, in secondo grado, alla Giunta rovinciale amministrativa, e si appoggiava a considerazioni he è utile riferire, come quelle che costituiscono tuttora una era *regula juris* da seguirsi.

Il Consiglio considerava anzitutto che le competenze giuisdizionali essendo di ordine pubblico, ne segue che quando a legge ha investita un'autorità della potestà di pronunciare opra una data materia, non è lecito derogarvi, neppure col onsenso delle parti; e tanto meno d'ufficio; e che perciò l prefetto che annulli, anche per motivi di forma, una eliberazione consigliare relativa a materie elettorali, viola isposizioni legislative di ordine pubblico; per cui il suo rovvedimento è nullo di pien diritto; e la nullità, anche ndipendentemente da ogni ricorso, deve essere pronunciata 'ufficio, a sensi dell'art. 279 della legge e 100 del Regolamento.

1138. Osservava il Consiglio che è principio generale di iritto proclamato dalla giurisprudenza amministrativa e giuiziaria, e sancito solennemente anche dal Consiglio stesso on parere 19 novembre 1892 a sezioni unite (1), che l'indole la figura giuridica di un affare, relativamente alla compeenza, va caratterizzata dalle questioni di merito che esso nvolge, dalle quali sole va determinata la competenza nornale; e non già dalle quistioni di rito che possono essere tate sollevate in occasione dell'affare medesimo; per cui ogni utorità investita dalla legge di giurisdizione, attribuzione o ompetenza sopra una data materia, è altresì investita *ipso ure* della potestà di conoscere delle questioni che siano sôrte n connessione o relazione alla materia medesima.

1139. E appunto, come conseguenza del principio sovra sposto, il Consiglio stesso dichiarò, nel citato parere, che

(1) Cons. di Stato, 19 novembre 1892 (*Legge*, 1893, I, 22).

le questioni di procedura o di forma sono dominate da quelle di merito e, quindi, da quelle di giurisdizione; essendo applicabile, anche negli ordini amministrativi, la *regula juris* dei giurisconsulti romani, secondo la quale *minorem causam majori cognitioni praejudicium fieri non oportet; major enim quaestio minorem causam ad se trahit* (L. 54, D. *De judiciis*, V, 1).

1140. In applicazione di questi principî deve quindi ritenersi stabilito:

1° che quando il Consiglio comunale pronuncia su quistioni elettorali esercita giurisdizione; e che perciò il prefetto non ha qualità per applicare alle relative decisioni gli articoli 189 e seguenti;

2° che il solo rimedio per tutte le illegalità, così di forma come di merito, che possono verificarsi nelle decisoni del Consiglio in materia elettorale, è il ricorso alla Giunta provinciale amministrativa;

3° che questa ha giurisdizione per pronunciare così sulle questioni di rito come sulle questioni di merito che siano sollevate circa le decisioni del Consiglio comunale in materia elettorale.

1141. È questo evidentemente un ritorno del Consiglio di Stato alla sua precedente giurisprudenza (1), che aveva però compiutamente mutato, avendo esso in seguito costantemente ritenuto la massima che il prefetto ha facoltà di annullare le deliberazioni del Consiglio comunale anche concernenti questioni elettorali, quando si tratti di vizi di forma, senza però entrare nelle questioni di merito (2). Ma lo spirito cui s'informa la legge è assai meglio inteso e esplicato dalla nuova giurisprudenza: e le leggi 11 luglio 1894, nn. 286 e 287, col

(1) Il Consiglio di Stato ritenne l'assoluta incompetenza del prefetto circa le deliberazioni consigliari relative a materie elettorali coi pareri 20 febbraio 1869 (*Man. amm.*, 1869, 161) e 6 maggio 1873 (*Ivi*, 1873, 167).

(2) Sono numerosissimi i pareri coi quali il Consiglio di Stato ritenne la competenza dei prefetti per le nullità di rito incorse in deliberazioni consigliari su materie elettorali. Basta citare: 4 febbraio 1887 (*Man. amm.*, 1887, 196); 4 dicembre 1874 (*Ivi*, 1875, 40); 27 novembre 1885 e 5 marzo 1886 (*Ivi*, 1886, 119, 180), ecc.

sottrarre alle Giunte e ai Consigli comunali ogni ingerenza nella formazione delle liste elettorali, e con l'istituire un organismo autonomo giurisdizionale per le materie elettorali, mediante la creazione della Commissione comunale e della Commissione provinciale, ha voluto togliere le materie stesse alla influenza dei corpi elettivi direttamente interessati. È ben vero che venne conservato l'art. 90 (ora 87) della legge comunale, mentre sarebbe stato preferibile che tutte indistintamente le questioni di elezioni fossero state deferite alla Commissione elettorale provinciale; ma il legislatore, con le due nuove leggi, ha manifestati abbastanza nettamente i suoi intendimenti: egli ha voluto che sulle questioni elettorali pronuncino i collegi amministrativi; ora il prefetto, capo politico della Provincia, si trova, per l'indole stessa delle sue funzioni, troppo tentato d'intervenire in tali questioni; locchè il legislatore non può volere, dovendosi avere soprattutto in vista la sincerità delle elezioni in tutti i gradi e in tutte le controversie. Ond'è che il Consiglio di Stato, modificando la sua giurisprudenza, ha mostrato di sapersi saviamente ispirare ai concetti che hanno determinata la riforma operata nel 1894 così della legge elettorale politica come della legge comunale e provinciale per le elezioni amministrative: onde la nuova giurisprudenza merita il plauso degli spiriti liberali.

1142. Non può negarsi la gravità di questa nuova *regula juris* adottata dal Consiglio di Stato; ma essa può pienamente giustificarsi con una considerazione decisiva; ed è questa.

Non v'ha dubbio che il Consiglio comunale, quando pronuncia in questioni elettorali, non è più un collegio deliberante su materie di ordine amministrativo: è un collegio che adempie una funzione giudiziaria, un vero e proprio tribunale: lo dice chiaramente l'art. 87. Ne segue che, nel modo stesso che il Governo del Re non potrebbe annullare una decisione della Giunta provinciale amministrativa in materia elettorale, neppure in virtù dell'art. 279, se anche fosse dimostrato luminosamente che la decisione stessa sia viziata dalle più gravi nullità di forma e da manifeste violazioni di legge, così il prefetto non può provvedere sopra una decisione del Consiglio comunale sulla stessa materia:

solo rimedio è il ricorso alla Giunta provinciale, a norma dell'articolo 87.

1143. Nè il prefetto può ricorrere alla Giunta provinciale, della quale è presidente, nè può denunciarle la decisione del Consiglio comunale: il diritto di ricorso spetta esclusivamente a tutti coloro cui lo dà l'art. 47. I ricorrenti hanno il diritto d'invocare contro la decisione del Consiglio così tutti i vizi di forma come tutti quelli di merito: e la Giunta, investita della cognizione di tutte le questioni, pronuncia su di esse.

Art. 190 (Testo unico, art. 163). — **Se il prefetto o il sotto-prefetto, entro 15 giorni dalla ricevuta di cui all'art. 188, sospende con decreto motivato l'esecuzione della deliberazione, il decreto viene immediatamente notificato al sindaco, ed anche al prefetto, se sia emanato dal sotto-prefetto.**

1144. Sospensione delle deliberazioni consigliari. — 1145-1146. Chi può decretare la sospensione. — 1147. Comunicazione del decreto di sospensione. — 1148. Scopo della comunicazione. — 1149-1150. Motivazione del decreto. — 1151. Termine per l'emanazione del decreto. — 1152. Perentorietà. — 1153. Quando sarebbe illegale la sospensione. — 1154. Esempi.

1144. Con l'art. 190 viene dato al prefetto il diritto di sospendere l'esecuzione della deliberazione del Consiglio e della Giunta, ove ritenga che con essa siansi violate le norme stabilite dal precedente art. 189.

1145. La sospensione può essere decretata tanto dal prefetto che dal sotto-prefetto, essendo ambedue competenti a farlo; però se il decreto proviene dal sotto-prefetto, dev'essere notificato anche al prefetto, perchè questo venga messo sull'avviso e in grado di esaminare se sia il caso di annullare la deliberazione medesima.

1146. Però il sotto-prefetto può fare a meno di sospendere le deliberazioni soggette all'approvazione della Giunta amministrativa, se anche viziose per difetto di forma, ma deve mandarle al prefetto, limitandosi ad indicare a piè dell'atto

i motivi di nullità in essi rilevati. Infatti, la sospensione serve solo ad impedire che la deliberazione, col decorso dei 15 giorni, diventi esecutoria. Ora, le deliberazioni che devono essere approvate dalla Giunta amministrativa non diventano esecutorie infino a che non sia intervenuta tale approvazione (articolo 69, Reg. com.); quindi la sospensione sarebbe inutile. Lo stesso vale per le deliberazioni che debbano essere approvate.

1147. In ogni ipotesi poi, così quando il prefetto come quando il sotto-prefetto ordinano la sospensione, il relativo decreto deve immediatamente essere portato a conoscenza del sindaco. La legge prescrive che debba essere notificato: ma tale disposizione non va intesa in senso rigoroso, fino a richiedere una formale notifica, bastando all'uopo che al sindaco si comunichi copia del decreto di sospensione della deliberazione affinchè vi si possa conformare.

1148. Lo scopo della notifica è duplice: anzitutto perchè il sindaco, acquistata legale notizia del decreto di sospensione, provveda analogamente: poi perchè l'Amministrazione possa, ove lo creda, presentare le sue osservazioni e controdeduzioni, allo scopo di ottenere la revoca del decreto medesimo.

1149. Il decreto in parola deve essere motivato; e ciò in armonia ad uno degli scopi della notifica ora ricordato, che è quello di porre in grado il Consiglio di difendersi facendo, alle ragioni addotte dal prefetto, quelle controdeduzioni che crederà del caso. Quando non sia motivato, è privo di efficacia e non può sospendere la deliberazione (1).

1150. Per decretare la sospensione di una deliberazione comunale non è necessario che il prefetto o il sotto-prefetto abbiano accertato in modo assoluto la nullità della deliberazione medesima: basta che nella motivazione sia detto che v'è dubbio sulla legalità di essa; che occorre un esame accurato; che sono indispensabili documenti o schiarimenti, onde venga chiarito se sia il caso o no di apporre alla deliberazione la formola esecutiva.

---

(1) Cons. di Stato, 29 dicembre 1880 (*Man. amm.*, 1881, 109).

1151. Il decreto di sospensione deve essere emanato entro i 15 giorni dalla ricevuta di cui all'art. 188; si è però già visto come, quando anche manchi tale ricevuta, il termine decorre ugualmente ove il prefetto abbia ricevuto la deliberazione.

Il termine è di un mese per i bilanci e conti consuntivi (art. 191); e ciò in vista della loro speciale importanza.

1152. I termini ora accennati sono perentori, come risulta dalla discussione tenutasi in proposito alla Camera. Quindi se il prefetto o sotto-prefetto si limitino a chiedere alle Amministrazioni comunali informazioni e schiarimenti e frattanto decorrano i termini medesimi, non potrà più pronunziarsi il decreto di sospensione. Non sarebbe infatti giusto che venisse lasciato in balìa del funzionario prorogare i termini illimitatamente, sospendendone la decorrenza con una semplice lettera o richiesta.

È superfluo osservare che è nullo il decreto pronunziato dopo che il termine per poter ordinare la sospensione è già decorso.

1153. Se il prefetto o il sotto-prefetto sospendesse una deliberazione per motivi di merito, senza rilevare alcun vizio di forma, nè alcuna violazione di legge, commetterebbe una illegalità manifesta, poichè invaderebbe la competenza della Giunta provinciale amministrativa.

1154. Sarebbe poi illegittima la sospensione di una deliberazione, colla quale il Consiglio comunale avesse stabilito di ricorrere al Governo del Re contro un provvedimento del prefetto o della Giunta amministrativa (salvo che fosse viziata da una delle nullità previste dall'art. 189), qualora il decreto di sospensione dicesse solamente che il ricorso è infondato o che non è ricevibile, o anche che la questione sia di cognizione dell'autorità giudiziaria.

Art. 191 (Testo unico, art. 164). — **La deliberazione diventa esecutiva se è rimandata col visto del prefetto, o del sotto-prefetto, o se il decreto di sospensione non è pronunziato entro il detto termine di 15 giorni. Il termine è di un mese per i bilanci e i conti consuntivi.**

Sono però immediatamente esecutorie le deliberazioni d'urgenza, quando la maggioranza di due terzi dei votanti dichiari che vi è evidente pericolo o danno nel ritardarne l'esecuzione.

Il prefetto, sentito il Consiglio di Prefettura, pronuncia, con decreto motivato, l'annullamento dell'atto viziato di alcuna delle illegalità di cui all'art. 189.

L'annullamento non potrà essere pronunciato dopo trascorsi trenta giorni dalla data della ricevuta di che all'art. 188.

1155. Quistioni da esaminare. — 1156. Quando la deliberazione consigliare divenga esecutiva. — 1157. Deliberazioni su materie elettorali. — 1158. Deliberazioni soggette all'approvazione dell'autorità tutoria. — 1159. Può sospendersi una deliberazione già munita del visto? — 1160. Il termine di 30 giorni non è assoluto. — 1161-1162. Visto apposto sotto condizione. — 1163. Decreto di sospensione emesso fuori termine. — 1164. Termine pei conti consuntivi e bilanci. — 1165. Giudizio dei conti. — 1166-1167. Notificazione al sindaco del decreto di sospensione. — 1168. Obbligo di sentire il Consiglio prima di decretare l'annullamento. — 1169-1170. Se il prefetto possa annullare una deliberazione prima di averla sospesa. — 1171. Deliberazioni di urgenza. — 1172. Consiglio e Giunta. — 1173. Le deliberazioni soggette all'approvazione tutoria possono eseguirsi d'urgenza? — 1174. A chi spetta l'apprezzamento dell'urgenza. — 1175. Il prefetto solo, e non il sotto-prefetto, può annullare le deliberazioni illegali. — 1176. Annullamento a tutela di eventuali diritti di privati: inammessibilità. — 1177-1178. Obbligo di sentire il Consiglio di Prefettura. — 1179-1180-1181-1182-1183-1184. Può il prefetto annullare una deliberazione già vistata? — 1185. *Quid*, quando il prefetto ha già rinviato al Comune la deliberazione col visto? — 1186. Termine per pronunciare il decreto di annullamento. — 1187. Può il sotto-prefetto rivocare il suo visto? — 1188. Motivazione del decreto di annullamento. — 1189. Notificazione del decreto al Comune. — 1190-1191. Effetti dell'annullamento di una deliberazione riguardo ai terzi. — 1192. Competenza giudiziaria sulla legalità delle deliberazioni.

1155. In ordine a questo articolo sono da esaminarsi due questioni:

quando la deliberazione diventi esecutiva;
quando se ne possa pronunziare l'annullamento.

1156. La deliberazione diviene esecutiva: *a*) se è rimandata col visto del prefetto; *b*) se il decreto di sospensione non

è pronunziato entro il termine di quindici giorni, o di un mese se si tratti di bilanci o conti consuntivi; *c*) oppure, se la maggioranza di due terzi dei votanti dichiari che vi è evidente pericolo o danno nel ritardarne la esecuzione.

1157. Quanto alle decisioni dei Consigli comunali relative alle materie elettorali, poichè esse sono atti di giurisdizione, ne segue che per la decorrenza del termine necessario a renderle esecutive è provveduto, non dall'articolo 191, sibbene dall'articolo 87: e si è già veduto al commento dello art. 188 come il prefetto non possa, su queste decisioni, esercitare la competenza che gli è conferita dagli articoli 189 e seguenti.

1158. Vi sono però delle deliberazioni che, se pure rinviate col visto, non sono per ciò solo esecutive. L'art. 68 del regolamento infatti dispone: « Le deliberazioni, gli atti e i conti, per la cui validità la legge espressamente richiede l'approvazione di una autorità superiore, non sono esecutorî, quando anche muniti del *visto*, se non interviene questa approvazione ». Pertanto, ove si tratti di deliberazioni concernenti gli atti di cui agli art. 194 e seguenti, fino a che non avrà avuto luogo la approvazione della Giunta provinciale amministrativa, non si avrà la esecutorietà. È poi da avvertire che se, per l'art. 75 del regolamento medesimo, i regolamenti relativi alla polizia e alla edilità, con l'approvazione della Giunta provinciale amministrativa, diventano esecutivi, rimane però impregiudicata la facoltà attribuita al Ministero di annullarli in tutto o in parte.

1159. Apposto alla deliberazione il visto dal sotto-prefetto o dal prefetto, può ancora aversi il decreto di sospensione?

Il Consiglio di Stato, con parere del 20 marzo 1885, ha risposto in senso negativo, avendo ritenuto che il prefetto, il quale ha già esercitato le attribuzioni conferitegli dall'art. 191 della legge comunale accordando il visto, non può più tornare sull'operato per essere esaurito l'ufficio suo. Ma la quistione si collega con l'altra, se, cioè, apposto il visto, questo possa essere rivocato: quistione che esamineremo più oltre.

1160. Non è però a credere che il termine di 30 giorni sia assoluto: vi sono casi nei quali il ricorso di un interessato, presentato legalmente, apre un nuovo periodo per l'esercizio del diritto di annullamento, anche se la deliberazione sia già stata munita del visto. In questo senso si era già pronunciato il Consiglio di Stato (1).

Abbiamo un esempio che chiarisce luminosamente il concetto: è il già citato art. 16 della legge sanitaria 22 dicembre 1888, pel quale il prefetto, sentito il Consiglio provinciale di sanità, pronuncia sui ricorsi dei medici condotti che hanno compiuto il triennio, e che siano stati indebitamente licenziati: in questo caso il prefetto, mentre nell'apporre il visto alla deliberazione ha agito in via d'imperio, quando provvede sul ricorso contro il licenziamento deliberato esercita una specie di giurisdizione, e può quindi annullare la deliberazione consigliare, anche munita già del suo visto, ove la ritenga contraria alla legge.

1161. *Quid* del *visto* rilasciato sotto condizione? La deliberazione deve ritenersi che sia divenuta esecutiva?

Se la condizione riguardi la riserva fatta dei diritti competenti ad altre autorità — esempio, alla Giunta provinciale amministrativa, al Consiglio provinciale scolastico e simili — per i provvedimenti di loro competenza, allora è chiaro che non trattasi di condizione, ma di un'aggiunta superflua, la quale non rende punto condizionato il *visto*. In questi casi la clausola condizionale ha per oggetto ordinariamente di mettere il Comune in avvertenza dell'obbligo che ha di conformarsi alle prescrizioni della legge prima di eseguire la deliberazione vistata. Per conseguenza la deliberazione è esecutiva, salvo che la esecutorietà non sia nel caso subordinata dalla legge alla approvazione della deliberazione da parte dell'autorità accennata (vedi art. 68 del Regolamento).

1162. Diversa dalla esaminata è la ipotesi in cui veramente la condizione si riconnette al *visto*, come quando si richieda

(1) Cons. di Stato, 19 aprile 1884 (*Legge*, 1885, I, 67); 4 dicembre 1885 (*Ivi*, 1886, I, 29); 30 gennaio 1886 (*Ivi*, 1886, I, 251); 3 dicembre 1890 (*Man. amm.*, 1891, 27); Circolare del Ministero degli interni del 6 marzo 1886; Conf. Cass. di Roma, 9 giugno 1890 (*Legge*, 1890, II, 217).

una modificazione della deliberazione in qualche sua parte. Viene da alcuni ritenuto che allora il *visto* deve considerarsi come apposto puramente e semplicemente, onde la deliberazione è esecutiva. Il fatto è che nella specie manca nel prefetto o sotto-prefetto tanto la volontà di approvare la deliberazione così come è, quanto quella di sospenderla; e per conseguenza è evidente che la deliberazione nel caso non diviene esecutiva se non per la decorrenza dei termini dalla legge stabiliti.

1163. La deliberazione diviene pure esecutiva quando il decreto di sospensione non è pronunziato nel termine di quindici giorni: il termine è di un mese per i bilanci e i conti consuntivi.

1164. Il termine maggiore fissato dalla legge, quando si tratti di conti consuntivi o bilanci, è giustificato dalla maggiore importanza delle deliberazioni che vi si riferiscono e dal più difficile esame che si richiede per esse.

1165. Devesi osservare che la legge, accennando ai conti e bilanci, intende contemplare solo le deliberazioni relative prese dal Consiglio e alle quali si limita la vigilanza del prefetto perchè non siansi con esse violate disposizioni di legge. Per quanto riguarda il merito, i conti stessi (come vedremo) vanno soggetti all'approvazione del Consiglio di Prefettura.

1166. Non basta, come potrebbe ritenersi dall'esame del solo art. 191, che il decreto di sospensione sia pronunziato nel termine di 15 o 30 giorni, secondo i casi, perchè la deliberazione non diventi esecutiva: è pure necessario che il relativo decreto sia notificato immediatamente al sindaco, rimanendo esso altrimenti un atto interno privo di efficacia.

1167. Ad ogni modo, si noti che non è pure richiesto che tale notificazione segua entro il termine di 15 o 30 giorni, bastando solo che in questo sia stato emanato il decreto. Però la sospensione avrà luogo dal momento della notificazione; epperò, se tardiva, non impedirà la esecuzione che già siasi compiuta.

1168. L'art. 169 del testo unico del 1889 stabiliva che, nel caso di negare o sospendere l'approvazione richiesta, il prefetto ne dovesse far conoscere al Consiglio comunale i motivi, e sulle repliche date dai medesimi procedere alla decisione.

Si era chiesto se questa disposizione si applicasse anche al decreto prefettizio che sospende od annulla una deliberazione consigliare: e il Consiglio di Stato, con ripetuti pareri, aveva ritenuto l'affermativa, sebbene qualche volta avesse opinato il contrario. Ma la soluzione affermativa non interpretava esattamente la legge. Il prefetto, col *visto*, non *approva:* dice solo che la deliberazione nulla contiene di contrario alla legge; e quando annulla, non nega già l'*approvazione:* accerta solamente che tale deliberazione è contraria alla legge. Chi approva o non approva è la Giunta provinciale: chè l'approvazione suppone sempre un apprezzamento di merito, non competente al prefetto. Si aggiunga che il prefetto ha un termine perentorio per l'esercizio della sua potestà, mentre la Giunta provinciale non ha termine alcuno: il che si spiega coll'osservare che il decidere se una deliberazione è legale o illegale è ufficio non difficile a compiere, mentre lo apprezzare in linea di fatto i motivi di una deliberazione esige spesso esame di documenti, schiarimenti e giustificazioni. Per queste considerazioni nel testo unico attuale venne tolta la locuzione del precedente art. 169 per quanto riguarda il *visto* del prefetto: e l'obbligo di far conoscere precedentemente al Consiglio comunale i motivi dell'eventuale annullamento incombe solo alla Giunta provinciale amministrativa e non più al prefetto.

1169. È sempre agitata la questione se il prefetto possa, sia pure per vizi di forma o per violazione di legge, annullare una deliberazione, della quale non sia stata prima sospesa la esecuzione. Il Consiglio di Stato, così per la legge del 27 ottobre 1859 come per la legge 20 marzo 1865, si è sempre pronunciato in senso affermativo (1): la legge del 1888 non

(1) Cons. di Stato, 5 luglio 1862; 4 aprile 1871; 20 marzo 1875; 22 novembre 1876; 27 marzo 1878; 30 luglio 1879; 20 dicembre 1884; 22 luglio 1886; 3 giugno 1887. Vedi il parere del Consiglio di Stato, 14 febbraio 1902 (*Riv. amm.*, LIII, 313), col quale si ritenne che non solo il prefetto può

risolse la questione; e la giurisprudenza è rimasta costante nel ritenere che, anche sotto l'impero della legge 10 febbraio 1889 e dei testi unici del 1889, e del 1898 il prefetto abbia facoltà di annullare le deliberazioni consigliari non sospese, così se si tratti di Comuni compresi nel circondario del capoluogo della Provincia, come di Comuni che facciano parte di un circondario avente a capo un sotto-prefetto: e questa giurisprudenza è perfettamente razionale. Nessuna disposizione di legge fa obbligo al prefetto o al sotto-prefetto di sospendere una deliberazione che essi credano illegale: il sotto-prefetto può trasmetterla senz'altro al prefetto per l'annullamento; e il prefetto può annullarla, come può senz'altro annullare quelle dei Consigli dei Comuni del circondario dipendente direttamente da lui.

1170. Si obbiettò che tale interpretazione produce un grave inconveniente perchè dal decreto di sospensione il Consiglio comunale era messo sull'avviso ed informato delle obbiezioni che si facevano al suo deliberato: oggi invece si toglie al Consiglio il diritto di giustificare i proprî atti con piena libertà di discussione. Però tale obbiezione cade ove si consideri che lo annullamento è pronunziato per motivi di illegalità, e che su tal punto il giudizio del prefetto, illuminato dal Consiglio di Prefettura, presenta sufficiente garanzia, senza bisogno di intavolare una discussione in proposito col Consiglio comunale. A questo può bastare in ogni caso il diritto di ricorso dato dall'art. 192 (1).

1171. Veniamo ora all'esame del terzo caso, per cui sono immediatamente esecutorie le deliberazioni d'urgenza quando la maggioranza di due terzi dei votanti dichiari che vi è evidente pericolo o danno nel ritardarne l'esecuzione.

Due sono pertanto le condizioni richieste in questo caso perchè la deliberazione divenga esecutiva, sebbene manchi il

---

annullare una deliberazione non ancora sospesa dal sotto-prefetto, ma che anzi può sempre annullare, purchè nel termine di 30 giorni, anche una deliberazione già vistata dal sotto-prefetto. Vedi pure in tal senso i pareri 24 settembre 1900 (*Riv. amm.*, LII, 145); 6 dicembre 1902 (*Ivi*, LIV, 61) e 6 novembre 1903 (*Ivi*, LV, 50).

(1) MAZZOCCOLO, op. cit., pag. 567.

visto del prefetto o sotto-prefetto e non siano ancora trascorsi i termini:

1° che si tratti d'una deliberazione presa in via d'urgenza; e ciò dovrà risultare dal relativo verbale;

2° che la maggioranza dei due terzi dei votanti dichiari che vi è evidente pericolo nel ritardare l'esecuzione.

1172. Essendo la disposizione di indole generale, essa ha applicazione tanto se si tratti di deliberazione del Consiglio, quanto della Giunta, anche quando questa deliberi d'urgenza, esercitando i poteri del Consiglio. Infatti, in tutti i casi ricorre la ragione medesima di evitare i danni che possono derivare da un ritardo.

1173. Ma la disposizione in esame sarà applicabile anche rispetto a quelle deliberazioni che dovranno sottostare nel merito all'approvazione di un'autorità superiore, ad esempio, della Giunta provinciale amministrativa, per modo che prima di tale approvazione le deliberazioni medesime, prese in via d'urgenza nell'accennato modo, siano esecutive?

Il Consiglio di Stato, con parere reso il 13 febbraio 1891, ha ritenuto l'affermativa, argomentando da ciò che la legge non pone nella specie alcuna restrizione, e d'altronde non si riuscirebbe altrimenti, quando le pratiche per l'approvazione dovessero prima compiersi, a riparare al danno che può derivare dal ritardo. Però è da seguirsi la opinione contraria, dal complesso dell'art. 191 rilevandosi che intanto è ammessa a favore dei Consigli deliberanti la accennata facoltà, in quanto si tratta di fare eccezione, in vista dell'urgenza, alla semplice indagine sulla *forma* (1). Inoltre l'artcolo 68 del Regolamento già citato stabilisce: « Le deliberazioni, gli atti e i conti, per la cui validità la legge espressamente richiede l'approvazione di un'autorità superiore, non sono esecutori, quando anche muniti del *visto*, se non interviene questa approvazione ». Pertanto, di fronte a così espressa disposizione regolamentare, cade ogni argomento che volesse addursi a favore della prima interpretazione, e deve conchiudersi che

(1) SUMMONTE, *Comm. alla egge com. e prov.*, pag. 345.

la immediata esecuzione della deliberazione approvata da due terzi dei votanti si riduce a dispensare la deliberazione medesima dal preventivo esame del prefetto e sotto-prefetto; ma ove l'atto debba per legge riportare l'approvazione nel merito di altra autorità superiore, fino a quando quella non sia intervenuta non si ha la esecutorietà.

1174. L'apprezzamento sulla urgenza e della necessità di dare immediata esecuzione, alla deliberazione è esso lasciato interamente al corpo deliberante, in modo che il prefetto non abbia in proposito alcuna ingerenza? La quistione è molto e vivamente agitata. Il Consiglio di Stato, con parere del 4 maggio 1888 (1), ha ritenuto il contrario. Con questa interpretazione l'alto Consesso ha contraddetto alla sua precedente giurisprudenza (2). Esso ha considerato che, quando si volesse ritenere che l'esame da farsi per vedere se nel caso concorra o no l'urgenza, sfugga interamente alla competenza del prefetto, ne seguirebbe che la Giunta o il Consiglio avrebbero dinanzi a sè aperta la via per eludere la legge e dare sempre immediata esecuzione alle rispettive deliberazioni, rendendo inutile il *visto* del prefetto o sotto-prefetto; ora questi devono, per l'art. 189, esaminare se la deliberazione contenga alcuna violazione di legge, nè può contrastarsi che violazione non vi sia quando il Consiglio, con la deliberazione medesima, sotto il pretesto dell'urgenza, mira a dare al proprio operato immediata esecuzione. Pertanto l'apprezzamento sulla urgenza, pur riducendosi ad un esame di fatto, potendo contenere una violazione di legge, implica pure l'esame di diritto e non sfugge alla vigilanza del prefetto e sotto-prefetto.

Riteniamo però che questa giurisprudenza non sia da seguirsi, e debba preferirsi l'antica. Per quelle stesse considerazioni che ci hanno indotto a sostenere il principio che nè il prefetto, né la Giunta provinciale amministrativa possono farsi giudici dei motivi che abbiano determinato una Giunta municipale a prendere una deliberazione d'urgenza

---

(1) *Man. amm.*, 1889, 339.

(2) Cons. di Stato, 8 gennaio 1882 (*Man. amm.*, 1882, 180); 11 luglio 1884 (*Ivi*, 1884, 358).

— giudizio che spetta solo al Consiglio comunale — noi riteniamo che il prefetto è egualmente privo di competenza per pronunciare sui motivi pei quali un Consiglio creda di dovere prendere una deliberazione d'urgenza: è questo un apprezzamento di merito che la legge non gli ha deferito; egli non ha su queste deliberazioni che il potere ordinario datogli dagli art. 189 e seguenti: potere, che ha sempre il diritto e il dovere di esercitare.

1175. Il prefetto ha da ultimo il diritto di pronunziare, con decreto motivato, l'annullamento dell'atto viziato da alcuna delle illegalità di cui all'art. 189.

Mentre la facoltà di accordare o negare esecuzione alla deliberazione rilasciando il visto o emettendo decreto di sospensione, compete al prefetto e al sotto-prefetto, il diritto invece di annullamento della medesima è attribuito esclusivamente al primo, in vista della speciale gravità dell'atto. Se pertanto nel caso il decreto provenisse dal sotto-prefetto, esso sarebbe radicalmente nullo per eccesso di potere.

1176. L'art. 191 conferisce ai prefetti la facoltà di annullare le deliberazioni viziate per alcune delle illegalità enunciate nell'art. 189, e cioè per violazione delle forme prescritte o di disposizioni della legge; ma per queste ultime intende quelle riflettenti il diritto pubblico; ed in conseguenza non potrebbe il prefetto annullare una deliberazione perfetta nella forma e legale nella sostanza facendosi tutore di eventuali diritti quesiti di privati, quando nessun reclamo sia stato proposto da parte di questi (1).

1177. Deve ad ogni modo il prefetto, prima di provvedere, aver sentito il Consiglio di Prefettura, e di tale formalità deve farsi menzione nel decreto di annullamento, il quale altrimenti sarebbe nullo, essendo non facoltativo, ma obbligatorio il previo avviso del Consiglio suindicato.

Nella discussione tenutasi dinanzi alla Camera si propose che, invece del Consiglio di Prefettura, dovesse sentirsi la

(1) Cons. di Stato, 2 ottobre 1900 (*Riv. amm.*, LII, 66).

Giunta provinciale amministrativa; ma tale emendamento non fu accolto essendo il primo il vero consigliere del prefetto.

1178. L'obbligo di sentire il Consiglio di Prefettura non importa l'obbligo del prefetto di conformarsi al parere del Consiglio stesso: anzi, se anche il prefetto avesse opinato cogli altri membri, non per questo è tenuto a emettere un decreto conforme al parere prevalso. Il prefetto è il solo responsabile dell'atto; e se, dopo udito il Consiglio, trova motivi pei quali ritenga nulla la deliberazione che in Consiglio fu stimata legale, o viceversa, nulla gli vieta di emettere il decreto che crede più conforme alla legge. Farà cosa savia, se ha nuovi motivi, di riconvocare il Consiglio, e dire le ragioni del mutato avviso; ma non vi è obbligato: basta che lo abbia sentito una volta: la legge esige solo questo. È poi superfluo dire che del parere del Consiglio si deve stendere verbale, che rimane atto d'interna amministrazione, non comunicabile agli estranei, i quali, del resto, non vi hanno interesse; poichè, per loro, il solo atto legale è il decreto del prefetto, che può fare suoi o no i motivi del Consiglio.

1179. Può il prefetto annullare una deliberazione che fu già rimandata munita di visto? La giurisprudenza formatasi sotto l'impero della passata legge stette per la negativa, argomentando specialmente dall'art. 190 che accennava all'annullamento delle deliberazioni delle quali era stata sospesa la esecuzione e non pure di quelle vistate. Quindi, nel caso che il prefetto avesse ravvisato tardivamente una violazione di legge nella deliberazione già da lui vistata, non aveva altra via se non quella di denunziare il fatto al Ministero perchè questo provvedesse a termini del l'art. 227 della passata legge, corrispondente all'art. 279 della legge attuale (1).

1180. Però sotto l'impero di questa e di fronte al disposto dell'art. 191, capoverso 3°, la questione fu riaperta e s'inclinò

(1) Dottrina e giurisprudenza sono state e sono concordi nel ritenere a irrevocabilità del *visto* (ASTENGO, MAGNI, SUMMONTE). Cons. di Stato, 25 luglio 1871 (*Man. amm.*, 1871, 382); 29 settembre 1877 (*Riv. amm.*, XXVIII, 886); 1° giugno 1883 (*Legge*, 1883, II, 684); 20 marzo 1885 (*Ivi*, 1885, II, 141); 16 agosto 1889 (*Man. amm.*, 1890, 57).

a riconoscere la facoltà spettante al prefetto di annullare le deliberazioni già vistate ove le riconosca affette da una delle illegalità di cui all'art. 189.

L'art. 136 della legge del 1865 era così concepito:

« Il prefetto, sentito il Consiglio di Prefettura, dichiara se vi è luogo di procedere ad annullamento delle deliberazioni delle quali *siasi sospesa l'esecuzione* e, ove occorra, di quelle d'urgenza ».

Invece il terzo capoverso dell'art. 191 (art. 62 della legge 30 dicembre 1888) dispone:

« Il prefetto, sentito il Consiglio di Prefettura, pronunzia, con decreto motivato, l'annullamento dell'*atto viziato* da alcuna delle illegalità di cui all'art. 189 ».

Pertanto dal confronto dei due articoli riportati emerge che si volle estendere la facoltà del prefetto di annullare le deliberazioni anche se vistate, bastando a ciò che siano affette da qualche nullità.

1181. Però, prescindendo da queste considerazioni, altre ve ne sono, desunte dai principî fondamentali del diritto amministrativo, che dànno piena ragione della nuova dottrina, alla quale (come vedremo) ha già cominciato a conformarsi la giurisprudenza.

1182. Cos'è il *visto?* È un atto d'imperio, non già un atto di giurisdizione: ora, è principio generalmente riconosciuto che gli atti d'imperio sono essenzialmente rivocabili dalla autorità medesima che li ha emanati.

Se quindi il prefetto ha apposto il *visto* ad una deliberazione che, meglio esaminata, gli risulti illegale, ha il diritto di revocare il *visto* erroneamente apposto. Si obbietterà che, con questa massima, il Comune non è mai sicuro della esecutorietà di una deliberazione. La risposta è facile: la legge concede 30 giorni al prefetto per apporre il *visto* alle deliberazioni ordinarie e due mesi per le deliberazioni relative ai bilanci ed ai conti: purchè la rivocazione del *visto* abbia luogo entro questo termine, non può dirsi che al Comune sia recato un ritardo abusivo per procedere alla esecuzione delle sue deliberazioni.

1183. D'altra parte, è da considerare che è nell'interesse dei Comuni medesimi che il prefetto possa rivocare il suo *visto*, se riconosce illegale la deliberazione, anzichè denunciarla al Governo del Re per l'annullamento d'ufficio a sensi dell'articolo 279, perchè in questo caso l'annullamento verrà dopo un ritardo più o meno considerevole, e quando la deliberazione che si è creduta perfetta per l'apposizione del *visto*, sarà già stata eseguita. Non v'ha quindi dubbio che, riconoscendo al prefetto la facoltà di rivocare il *visto* già apposto, purchè nel termine di 30 giorni dalla data della ricevuta deliberazione, mentre si rimane nello spirito della legge, si provvede saviamente al retto andamento delle amministrazioni comunali (1).

---

(1) Cfr. MAZZOCCOLO, sull'art. 191. La giurisprudenza era già entrata in quest'ordine d'idee; e si ha un parere del 16 agosto 1889 (*Man. amm.*, 1890, 53), col quale il Consiglio di Stato riconosce al prefetto la facoltà di rivocare il *visto* già concesso alle deliberazioni comunali; e può dirsi in un certo senso conforme a questa giurisprudenza il parere del Consiglio stesso del 24 marzo 1892 (*Riv. amm.*, XLIII, 547), col quale opinava che il prefetto può annullare una deliberazione la quale sia pienamente conforme ad una deliberazione precedente, alla quale esso aveva già apposto il *visto*. Ma più apertamente e recisamente il Consiglio di Stato sanzionò questo principio col parere del 30 agosto 1894 (*Legge*, 1894, II, 534) col quale è dichiarato che il prefetto, per le combinate disposizioni degli art. 151, 162, 164 (ora art. 189, 190, 191), ha non solo la facoltà, ma anche il dovere di rivocare il *visto* già apposto ai ruoli delle tasse comunali per l'esecutorietà, quando gli risulti che sono stati compilati con ingiustizie ed arbitrii. E il Ministero dell'interno, adottando pienamente questo parere, ha raccomandato vivamente ai prefetti di conformarsi ad esso.

Ecco il testo della Circolare ministeriale del 6 ottobre 1894:

« Una delle più importanti e delicate attribuzioni delle Amministrazioni comunali, è quella della formazione dei ruoli delle tasse locali, che la legge affida appunto ai municipî, come quelli che sono meglio in grado di conoscere e ben apprezzare la ricchezza dei cittadini, e di commisurare alla medesima i tributi.

« Pur troppo però, non infrequentemente, talune Amministrazioni comunali apportano nella compilazione dei ruoli uno spirito partigiano, che le spinge a deviare completamente da ogni norma di giustizia, sia coll'aggravare quella parte di contribuenti non ligia agli amministratori, sia col favorire amici e parenti, fino al punto di ometterli avvertitamente dai ruoli.

« Falsata così la base stessa dell'imposizione, non possono più essere sufficiente riparo alle sperequazioni i provvedimenti singoli delle Giunte provinciali sulle partite oggetto di ricorso dei contribuenti gravati. E diventa allora indispensabil cosa che i ruoli vengano rifatti di ufficio da altra autorità che non sia quella comunale, giacchè col fatto proprio si è

1184. Vi è in questo parere un solo punto sul quale non possiamo concordare col Consiglio di Stato: ed è quando parla dei diritti quesiti da terzi in favore del *visto* già apposto, e che la revoca di questo potrebbe pregiudicare. I terzi non hanno diritti quesiti in forza di deliberazioni consigliari se non quando queste siano perfette: e poichè, malgrado il *visto*, anche apposto dopo due giorni, il prefetto ha trenta giorni di tempo per rivocare una deliberazione, annullata legalmente questa, cade ogni pretesa di terzi.

1185. Quando il prefetto intenda rivocare il *visto* apposto a una deliberazione, e il verbale di questa sia già stato rinviato al Comune, la via da seguire per la revoca consiste nel ridomandare al Comune il verbale, per scrivervi la revoca del visto, o nel mandare al Comune copia di un decreto col quale il visto è rivocato. E siccome la revoca del visto non ha valore di annullamento della deliberazione, ma le toglie solo la esecutorietà, ne segue che il prefetto non deve sentire per questo decreto il Consiglio di Prefettura, il quale deve solo interloquire per la legalità del successivo decreto di annullamento.

---

dimostrata incapace di sollevarsi al di sopra delle questioni di parte e di adempiere con coscienza il proprio dovere.

« A tale intento non mancano facoltà ai signori prefetti, come rileveranno anche da un recente parere del Consiglio di Stato, che si comunica per notizia, col quale è spiegato il còmpito che spetta ai funzionari nel vistare i ruoli, nel senso cioè che essi devono esaminare la legalità tanto estrinseca quanto intrinseca, con il diritto di ordinare anche ispezioni per constatare se i ruoli siano regolarmente compilati, per assumere le notizie necessarie alle loro rettifiche, e per promuovere, occorrendo, la rinnovazione d'ufficio dei ruoli medesimi.

« Non sfuggirà all'oculatezza dei signori prefetti l'importanza della massima adottata col suddetto parere, la quale porge modo di togliere in tempo una causa di malcontento e di perturbazione dell'ordine pubblico e di prevenire inconvenienti e disordini.

« Il Ministero confida nell'azione prudente ed imparziale dei signori prefetti per stabilire la giustizia e la sincerità nei ruoli di quei Comuni che ne hanno difetto, ed attende a suo tempo comunicazione dei provvedimenti eventualmenti emessi ».

Vedi da ultimo, nel senso della annullabilità da parte del prefetto di deliberazioni già vistate, i più recenti pareri del Consiglio di Stato del 24 settembre 1900 (*Rivista amministrativa*, LII, 68) e 5 dicembre 1902 (*Ivi*, LIV, 161).

1186. Il termine per pronunciare il decreto di annullamento è di trenta giorni che decorrono dalla data della ricevuta di cui all'art. 188.

Quid, se la ricevuta non sia stata spedita? Vedasi in proposito quanto è detto ai nn. 1114 e seg.

Scaduto il termine prefisso, sarebbe radicalmente nullo il decreto che venisse emanato, salvo il caso del ricorso di un interessato che renda necessaria una nuova istruttoria (1).

Nondimeno, se si trattasse di una deliberazione illegale, il Governo del Re potrà sempre, sebbene trascorso il termine accennato, dichiararne la nullità con decreto reale, sentito il parere del Consiglio di Stato. Tale provvedimento potrà essere preso così su ricorso o denunzia come per esclusiva iniziativa del Governo (art. 100 del Regolamento); ciò in omaggio a quanto è stabilito nell'art. 279 della legge, per cui « sono nulle di pieno diritto le deliberazioni prese in adunanze illegali e sovra oggetti estranei alle attribuzioni del Consiglio, o se si sono violate le disposizioni delle leggi ». Ma degli annullamenti d'ufficio ci occuperemo nel commento all'art. 279.

1187. Quando il *visto* è stato apposto dal sotto-prefetto, può egli medesimo revocarlo? Non pare: ed è da preferirsi l'opinione che il diritto di revoca spetti al prefetto: e ciò perchè, giusta l'articolo 7, il sotto-prefetto compie « sotto la direzione del prefetto, le incombenze che gli sono commesse dalle leggi, eseguisce gli ordini del prefetto »; e poichè la revoca del *visto* è da considerarsi come atto preparatorio dell'annullamento della deliberazione per parte del prefetto, sentito il Consiglio di Prefettura, ne segue che il prefetto solo deve aver facoltà di revocare il *visto* apposto dal sotto-prefetto.

---

(1) Il Consiglio di Stato, con parere in data 23 giugno 1904 (*Rivista amministrativa*, LV, 632), ritenne annullabile per violazione dell'art. 191 il decreto del prefetto annullante una deliberazione comunale, colla quale si insista in una deliberazione precedente non stata sospesa nè annullata, ma soltanto rinviata al Consiglio per le sue osservazioni, se il decreto stesso è emesso 30 giorni dopo il ricevimento della prima deliberazione.

1188. Il decreto del prefetto dev'essere motivato in fatto e in diritto: è necessario che il Comune, per poter esercitare il suo diritto di ricorso, conosca i motivi sui quali il prefetto ha fondato il suo decreto di annullamento; al quale quindi sono applicabili *a fortiori* tutte le considerazioni, per le quali abbiamo sopra sostenuto che anche il decreto di sospensione dev'essere motivato.

1189. Il decreto di annullamento dev'essere prontamente notificato al Comune, onde questi vi si possa conformare, o prendere quelle risoluzioni che crede del suo interesse; ma nessuna disposizione esiste che prescriva la immediata comunicazione del decreto stesso (1). Deve accertarsi, mediante ricevuta, la data della comunicazione fatta al Comune, onde questi possa valersi, nel termine di legge, del suo diritto di ricorso. Il termine, s'intende, decorre non dalla data del decreto prefettizio, ma da quello della notificazione della ricevuta.

1190. Qual è l'effetto dell'annullamento di una deliberazione in ordine ai rapporti giuridici del Comune coi terzi? — Una prima osservazione da fare è che chi contratta coi Comuni sa o deve sapere che nessuna deliberazione consigliare è esecutoria se non è vistata dal prefetto e, secondo la materia deliberata, non è anche approvata dalla Giunta provinciale amministrativa. Non v'è quindi dubbio che, fintantochè una deliberazione non sia perfettamente esecutiva, nessun diritto può nascere a favore dei terzi. Ma se il prefetto, dopo averla munita del visto, la revochi, avrà effetto la revoca anche nei rapporti coi terzi? E chi ne può dubitare? Poichè il prefetto ha esercitato una potestà che la legge gli conferisce, rivocando prima il visto e poi annullando la deliberazione, ne segue che questa si ha come non avvenuta *erga omnes*. Chi trattò col Comune doveva prevedere questa eventualità: *imputet sibi* se ha ignorato la legislazione amministrativa e la condizione giuridica dei Comuni.

1191. Più grave pare la questione in ordine agli annullamenti d'ufficio contemplati dall'articolo 279 della legge e

(1) Cons. di Stato, 24 settembre 1900 (*Riv. amm.*, LII, 145).

dall'art. 100 del relativo Regolamento; e al commento di questi articoli rinviamo i lettori per la trattazione della questione.

1192. Se in un giudizio innanzi all'autorità giudiziaria sia prodotta una deliberazione comunale vistata dal prefetto, non è a quella interdetto di esaminare se tale deliberazione sia valida e legale: e ciò come conseguenza della facoltà che le compete di giudicare degli effetti dell'atto amministrativo in relazione ai rapporti di diritto che sono sottoposti al suo giudizio (art. 4, legge 20 marzo 1865 sul contenzioso amministrativo). Così, discutendosi della validità di un diffidamento dato in seguito ad una deliberazione dell'autorità comunale, l'autorità giudiziaria volle innanzi tutto esaminare se la deliberazione era legale (1). Altra volta, avendo la Giunta municipale preso una deliberazione che era di competenza del Consiglio, l'autorità giudiziaria dichiarò nulla la deliberazione nei rapporti coi terzi che ne erano colpiti (2). Fu pure dichiarato improponibile un ricorso in Cassazione autorizzato con deliberazione illegale, quantunque vistata dal prefetto (3). E per l'identità sostanziale della questione giova pure ricordare le solenni affermazioni della esclusiva competenza giudiziaria nei casi in cui la questione della validità dell'atto amministrativo involgeva la questione della esistenza o meno di un diritto (ad esempio, della validità di un contratto) (4).

Art. 192 (Testo unico, art. 165). — **Contro il decreto di annullamento può il Consiglio comunale ricorrere, nel termine di 15 giorni dalla comunicazione del decreto, al governo del Re, il quale provvede con decreto reale, previo parere del Consiglio di Stato.**

1193. Ragione della legge. — 1194. Principî generali sui ricorsi. — 1195. Il solo Consiglio comunale può ricorrere contro i decreti dei prefetti: può la Giunta deliberarlo d'urgenza. — 1196-1197. Se proposto da altri può valere

---

(1) App. Torino, 25 gennaio 1875 (*Giurisp. ital.*, 1875, II, 72).
(2) Cass. Roma, 3 giugno 1879 (*Foro ital.*, 1879, 417).
(3) Cass. Firenze, 23 giugno 1904 (*Annali*, 1904, I, 384).
(4) Cass. Roma, 27 gennaio 1903 (*Boll. Op. pie*, 1904, 245); 24 giugno 1897 (*Giust. amm.*, 1897, 51).

come denuncia. — 1198. *Quid*, se il sindaco ricusi di proporre un ricorso deliberato dal Consiglio. — 1199. Termine per ricorrere. — 1200-1201. Decorrenza. — 1202. Il Governo provvede, sentito il Consiglio di Stato. — 1203. — Ricorso alla IV Sezione del Consiglio di Stato. — 1204. Effetti della decorrenza del termine. — 1205. *Quid*, se il Consiglio rinnova la deliberazione annullata. — 1206. Annullamento della deliberazione con cui il Consiglio decida il ricorso. — 1207. Ricorso della Giunta. — 1208. Rinuncia al ricorso. — 1209. Lo scioglimento del Consiglio non fa cadere il ricorso. — 1210. Obbiezioni: sono confutate.

1193. Se la legge, con un sistema complesso di cautele, ha reduto dover guarentire gli amministrati dagli arbitrî e agli abusi dei Consigli comunali, ha però voluto nel tempo esso aprire ai Consigli stessi la via di provvedersi a loro olta contro gli arbitrî e gli abusi dei prefetti e delle Giunte rovinciali. Limitandoci ora a parlare dei prefetti, una quotiiana esperienza dimostra troppo chiaramente quanto e come ı influenze politiche pesino sui prefetti, e come questi, a loro olta, si facciano non di rado strumenti di calcoli partigiani. i aggiunga che qualche volta l'insufficienza del prefetto lo etermina ad atti inconsulti e illegali: di qui la necessità del iritto dei Comuni di ricorrere al Governo del Re, affinchè uesti, sentito il Consiglio di Stato, provveda efficacemente lla riparazione delle illegalità, e reintegri i Comuni nel ieno esercizio dei loro poteri. A ciò intendono diverse dispoizioni, e prima fra queste l'art. 192 del quale imprendiamo esame.

1194. Qui si presenterebbe l'esame dei principî generali he governano la materia dei ricorsi; occorrerebbe occuparsi er esempio:

1° del carattere giuridico dei ricorsi;

2° della forma dei ricorsi;

3° della procedura;

4° delle notificazioni da farsi, secondo i casi, così in orma giudiziaria come in forma amministrativa;

5° degli effetti dei ricorsi.

Ma l'esame di tutte queste e di altre questioni trova il suo osto naturale nel commento all'art. 298, il quale si riferisce a utti i ricorsi in genere; mentre l'art. 192 stabilisce solamente e norme speciali per i ricorsi dei Consigli comunali contro i lecreti di annullamento delle loro deliberazioni emessi dal

prefetto. A questi soli deve quindi limitarsi il commento del presente articolo.

1195. Una prima osservazione è che la facoltà di decidere se debba o no ricorrersi contro il decreto di annullamento, compete esclusivamente al Consiglio comunale. Pertanto, sarà irricevibile il ricorso che non sia stato autorizzato dal Consiglio, ma sia stato prodotto dal sindaco di sua iniziativa, oppure dietro deliberazione della Giunta. Questa può tuttavia autorizzarlo d'urgenza, a termini dell'art. 136 della legge comunale e provinciale: occorre però la ratifica del Consiglio: e questa può prodursi in tempo, purchè sia anteriore al provvedimento sovrano sul ricorso.

1196. Tutto al più il ricorso del sindaco, o quello della Giunta non ratificato hanno, nel caso, efficacia come semplice denunzia, sulla quale il Governo del Re può di sua iniziativa provvedere.

1197. Si noti che il ricorso deve essere deliberato dal Consiglio; e tale con sarebbe quando, pur essendo esso firmato da tutti i consiglieri, non sia avvenuta una regolare convocazione e deliberazione con le formalità stabilite dalla legge. Pertanto anche in questa ipotesi non si avrà ricorso vero, ma solo una denunzia.

Ma se i singoli consiglieri od i privati non possono ricorrere contro il decreto del prefetto in virtù dell'articolo 193, possono raggiungere lo stesso intento col ricorso dato dall'art. 298.

1198. Si è presentato il caso di un sindaco che, rimasto in minoranza nell'opporsi alla deliberazione con cui si stabiliva di ricorrere al Governo del Re, rifiutò di firmare il ricorso: il Consiglio affidò allora l'incarico a due consiglieri della maggioranza. Il Consiglio di Stato, con parere 10 novembre 1894, dichiarò irricevibile il ricorso, pel motivo che, ove il sindaco non possa o non voglia compiere un atto di sua competenza, ne fa le veci *ipso jure* l'assessore delegato (art. 149, n. 2) o l'assessore anziano (art. 156).

1199. Il termine per produrre il ricorso è di 15 giorni, entro il quale il ricorso medesimo va non solo deliberato, ma anche prodotto, a pena di decadenza, trattandosi nella specie di un termine perentorio. Epperciò, se anche fosse provato che il Consiglio ha deliberato il ricorso nei termini di legge, qualora il sindaco lo produca dopo che il termine è decorso, si avrà come non prodotto. Sarà il caso di vedere quale responsabilità personale avrà incorsa il sindaco per la colpevole negligenza, ma non può ammettersi che, deliberato il ricorso, questo possa giacere indefinitamente, eludendo così il termine perentorio che la legge ha stabilito.

1200. Da quando questo comincierà a decorrere? La notificazione del provvedimento prefettizio viene fatta al sindaco o a chi ne fa le veci: ora, la decorrenza avverrà dal giorno in cui avvenne tale notifica, oppure da quello in cui il sindaco ha portato a conoscenza del Consiglio il decreto di annullamento? Il Consiglio di Stato, con giurisprudenza costante, ha ritenuto che solo dal giorno dell'accennata comunicazione fatta al Consiglio decorre il termine per il ricorso (1). E invero, quando si volesse ammettere che la decorrenza avvenga dalla notificazione fatta a mani del sindaco, si renderebbe costui arbitro del ricorso, avendo egli mezzo di non informarne il Consiglio, a cui spetta deliberare, lasciando inutilmente trascorrere il termine. D'altronde l'articolo 192, dicendo che il Consiglio può ricorrere entro 15 giorni dalla comunicazione del decreto, e non parlando punto della notificazione,

(1) Fra i pareri del Consiglio di Stato più recenti vedi in tal senso: parere 12 luglio 1901 (*Riv. amm.*, LIII, 59). Contra (cioè nel senso che il termine decorra dalla data della comunicazione del decreto prefettizio al sindaco): pareri 14 agosto 1901 (*Ivi*, LII, 61) e 12 giugno 1903 (*Ivi*, LIV, 879), nel qual ultimo parere la massima in esso affermata è detta costituire « la giurisprudenza prevalente » del Consiglio di Stato. La benemerita *Rivista amministrativa* (LII, 244) sarebbe d'avviso che nei casi in cui il ritardo frapposto dal sindaco alla partecipazione al Consiglio comunale del decreto di annullamento è di pochi giorni, possa essere invocata la giurisprudenza manifestatasi nel senso che fa decorrere i quindici giorni da tale partecipazione; negli altri casi invece in cui il ritardo è talmente considerevole da far ragionevolmente supporre che si sia ricorso a questo mezzo per dilazionare la deliberazione di ricorrere, questo sistema non possa essere sanzionato coll'altra interpretazione a cui si può anche prestare la meno perfetta redazione dell'art. 192.

a cui invece si accenna in articoli precedenti, esclude ogni dubbio sulla interpretazione; essendo chiaro che la comunicazione, a cui si accenna, è quella che del decreto viene fatta al Consiglio.

1201. Nè con ciò è protratto indefinitamente il termine per ricorrere, ben potendo il prefetto ovviare alla negligenza del sindaco nel convocare d'ufficio il Consiglio e dare a questo direttamente o fargli dare comunicazione del decreto di annullamento.

1202. Il Governo del Re, sul ricorso a tempo prodotto, provvede, sentito il parere del Consiglio di Stato.

Questo parere non è facoltativo, ma obbligatorio; e sarebbe per conseguenza illegale il provvedimento ove il Consiglio di Stato non fosse stato previamente sentito. Con ciò non si intende dire che il provvedimento debba essere conforme al parere emesso, essendo libero al Governo di seguire un'opinione contraria; però in questo caso si farà constare dal decreto reale essersi pure udito il Consiglio dei ministri (art. 12, n. 4, della legge sul Consiglio di Stato).

1203. Contro questo decreto, che rappresenta il provvedimento definitivo sull'affare, è da ultimo ammesso il ricorso del Comune, che si senta gravato, alla IV Sezione del Consiglio di Stato, come si desume dall'art. 24 della citata legge.

Non esamineremo ora il valore della massima per la quale è provvedimento definitivo in via gerarchica il solo decreto reale emanato previo parere della competente Sezione; non è qui il luogo per simile discussione. Ci limiteremo a dichiarare che, a nostro avviso, una tale massima contraddice apertamente alla lettera e allo spirito della legge 31 marzo 1889, che istituiva una Sezione contenziosa in seno al Consiglio di Stato.

1204. Trascorso il termine per produrre reclamo al Governo del Re, la deliberazione rimane annullata irrevocabilmente.

1205. *Quid*, se il Consiglio, con una nuova deliberazione, riproduca puramente e semplicemente la prima? Il prefetto

dovrà senza dubbio annullarla; ma sarà ammesso contro questo secondo decreto il ricorso del Comune in conformità all'art. 165?

Il Consiglio di Stato, con ripetuti pareri (1), ha ritenuto la negativa, dichiarando, nella ipotesi, irricevibile il ricorso. Infatti, quando si seguisse una teoria contraria, si eluderebbe la legge, dando facoltà al Comune di rimettersi sempre in termine per ricorrere, col ripetere la deliberazione già annullata irrevocabilmente. S'intende però che il Consiglio comunale può ripetere la deliberazione se la deliberazione precedente fu annullata per vizio di forma. Se venne annullata insieme per vizi di forma e di merito, può ripetere la deliberazione acciò, tolta di mezzo la questione di forma, possa aver modo di ricorrere contro l'annullamento in merito (2).

1206. *Quid juris*, se la deliberazione del Consiglio, in base alla quale fu prodotto ricorso contro un dato provvedimento, sia stata annullata dal prefetto a sensi dell'art. 189? Cadrà per tale annullamento il ricorso già prodotto? O, se non fu ancora prodotto, ne sarà vietata la produzione? La questione è delicata: da un lato pare evidente che, fondamento giuridico del ricorso essendo la deliberazione consigliare, annullata questa, deva cadere anche quello, e, se non fu ancora prodotto, sia cessata la facoltà di presentarlo. Ma, d'altra parte, ammessa la contraria dottrina, dipenderebbe dal prefetto il togliere al Comune il mezzo di esercitare il diritto di ricorso. Giustizia ed equità vogliono quindi che la soluzione delle difficoltà sia da trovarsi nel diritto del Comune d'impugnare anche il decreto prefettizio di annullamento della deliberazione consigliare relativa al ricorso; con ciò s'investe naturalmente anche il provvedimento che si voleva impugnare con la deliberazione annullata.

1207. Sebbene l'art. 192 non lo dica, s'intende che la Giunta municipale ha egualmente il diritto di ricorrere contro il decreto prefettizio di annullamento delle proprie deliberazioni,

---

(1) Pareri 2 marzo, 5 maggio 1888 e 9 maggio 1890; 21 novembre 1901 (*Boll. Op. pie*, 1903, 297).

(2) IV Sezione, 5 febbraio 1904 (*Giust. amm.*, 1904, 53).

emesse nell'esercizio della sua competenza. Quale sarà però il termine per ricorrere? Potrebbe obbiettarsi che quello di 15 giorni è fissato tassativamente pel Consiglio; per cui dovrebbe adottarsi quello di 30 giorni, stabilito dall'art. 270 pei casi nei quali non sia disposto diversamente: e poichè la legge tace circa il termine pei ricorsi della Giunta, questo dovrebbe entrare nella regola generale. Non crediamo però che questa sia la regola da seguirsi: il potere che il prefetto esercita sulle deliberazioni della Giunta è, per gli art. 189 e seguenti, quello stesso che gli compete sulle deliberazioni del Consiglio; i motivi che hanno determinata l'abbreviazione del termine pei Consigli vale anche per la Giunta: *ubi eadem ratio, ibi idem jus:* e questa deve perciò presentare il suo ricorso nel termine di 15 giorni.

1208. Il Consiglio comunale, come ha diritto di deliberare il ricorso, così può deliberare di rinunciare al ricorso, sebbene già presentato: alle deliberazioni concernenti i ricorsi sono applicabili le norme stabilite dall'art. 272. E la rinuncia è valida finchè sul ricorso non sia emanato il decreto reale. Se già sia stato emesso il parere del Consiglio di Stato, questo rimane inefficace, perchè non perfezionato col provvedimento sovrano. Se si tratta di ricorso alla Sezione IV sono da osservarsi le norme stabilite dall'art. 30 del regolamento di procedura dinanzi a detta Sezione, approvato con Regio Decreto 17 ottobre 1889.

1209. Ma può avvenire che il Consiglio comunale che ha deliberato il ricorso venga sciolto prima che sul ricorso stesso sia provveduto: dovrà questo avere egualmente il suo svolgimento ed il suo effetto? Posto che il ricorso si presume abbia per oggetto un'invocazione all'autorità superiore sopra un'allegata violazione di legge, oppure la tutela di un interesse dell'amministrazione comunale, non v'ha dubbio che su di esso deve pronunciarsi. L'ente Comune esiste sempre, sia esso amministrato da un Consiglio o da un R. commissario straordinario: nella vita delle pubbliche istituzioni non v'è mai soluzione di continuità: e poichè, di regola, deve ritenersi che il ricorso riguarda un interesse comunale, è evidente che lo

scioglimento del Consiglio non può esonerare il Consiglio di Stato dall'obbligo di dare il suo parere e il Governo del Re dall'obbligo di provvedere.

1210. Si allega che nè il R. commissario straordinario nè il nuovo Consiglio hanno interesse a mantenere il ricorso contro l'annullamento di una deliberazione di un Consiglio che ha cessato di esistere; che i membri del cessato Consiglio non hanno più veste per rappresentare il Comune; che se il R. commissario o il nuovo Consiglio intendono mantenere il ricorso è necessario che lo dichiarino con espressa determinazione: in caso diverso il ricorso si ritiene abbandonato. Ma queste obbiezioni non reggono: se ha cessato di esistere il Consiglio sciolto, ha però continuato ad esistere il Comune, l'amministrazione comunale sia essa in mano al R. Commissario o al nuovo Consiglio: se i membri del cessato Consiglio non hanno più veste per rappresentare il Consiglio, l'hanno però i membri che sono succeduti ai cessati: il ricorso avendo per oggetto una materia di pubblica amministrazione, anche se riguardi persone, non è il caso di parlare di mancanza d'interesse nel nuovo Consiglio: se ogni mutazione di persone nei Consigli comunali bastasse a far decadere i ricorsi già fatti, ne verrebbe che, ove sopra questi si provvedesse con qualche ritardo, si potrebbero facilmente sopprimere. La conclusione è chiara: un ricorso ha sempre valore finchè non vi si rinunci o dal Consiglio che lo ha deliberato, o dal nuovo Consiglio, il quale deve ritenersi come il legale continuatore del precedente, anche quando non contenesse un solo dei membri del Consiglio cessato. Così vogliono i più sicuri principî del diritto amministrativo.

Art. 193 (Testo unico, art. 169, 2ª parte, e 174). — **Il prefetto per l'esercizio delle facoltà di cui agli articoli precedenti può ordinare, a spese del Comune, le indagini che crederà necessarie.**

Il prefetto, o sotto-prefetto, potrà verificare la regolarità del servizio degli uffici comunali.

In caso di omissione per parte dei medesimi nel disimpegno delle incombenze loro affidate, potrà inviare a loro spese un commissario sul luogo per la spedizione degli affari in ritardo.

Regolamento approvato con R. D. 19 settembre 1899, n. 394, per l'esecuzione della legge comunale e provinciale.

Art. 44. — Il segretario è responsabile d'ogni incombenza che debba essere disimpegnata dall'uffizio comunale.

Nel caso di ritardo nell'esecuzione, il segretario dovrà sostenere la spesa del commissario che il prefetto o il sotto-prefetto, ai termini dell'art. 193 della legge, è in facoltà di inviare sul luogo per la spedizione dell'affare in ritardo.

Sono tenuti nello stesso modo alla indicata spesa, nella proporzione che sarà determinata dal prefetto o sotto-prefetto, gli altri impiegati comunali ai quali risultasse imputabile la verificata negligenza o dilazione.

Queste spese saranno anticipate dalla Cassa del Comune, salvo il rimborso per via di ritenuta sullo stipendio degli impiegati.

1211-1212. Funzioni conferite dall'art. 193 al prefetto. — 1213. Queste funzioni possono essere esercitate anche dal sotto-prefetto. — 1214. Distinzione fra le funzioni di ispezione e le funzioni di coercizione. — 1215. Potestà del prefetto. — 1216. Generalità delle disposizioni dell'art. 3 della legge e dell'articolo 1 del Regolamento. — 1217. Che s'intende per « servizio degli uffici comunali ». — 1218. Effetti speciali a ciascuna delle due funzioni. — 1219. Carattere preventivo della funzione di vigilanza. — 1220. Questa funzione deve essere adempita da impiegati governativi. — 1221. Obbligo del sindaco e del segretario. — 1222. Esercizio della funzione coercitiva del prefetto sugli uffici comunali. — 1223. Quali sono i servizi per l'inadempimento dei quali può il prefetto mandare un commissario. — 1224. Esempi. — 1225. Non vi è una norma generale. — 1226-1227. Criteri regolativi. — 1228. Se il prefetto debba prima ammonire il Comune. — 1229. Soluzione affermativa. — 1230. Differenze fra l'art. 19 del Regolamento 8 giugno 1865 e l'art. 44 del Regolamento 19 settembre 1899. — 1231. Quando non occorra l'ammonizione del sindaco. — 1232. Se il commissario debba essere un funzionario. — 1233. Delle spese per l'invio di un commissario. — 1234. A chi competono. — 1235. Concetto dei combinati art. 193 della legge e 44 del Regolamento. — 1236. *Quid*, quando la negligenza è imputabile al sindaco. — 1237. Sua responsabilità. — 1238-1239. Ragioni per determinarla. — 1240. Anticipazione della spesa per parte della cassa comunale. — 2241. Competenza passiva della spesa. — 1242-1243. Caso in cui l'inchiesta è provocata da reclami o denuncie di privati. — 1244. Durata della missione. — 1245. Pratica arbitraria di alcuni prefetti. — 1246. Mezzi per reprimere la negligenza degli uffici comunali. — 1247. Giurisprudenza del Consiglio di Stato. — 1248. Obbligo del Comune di anticipare la spesa. — 1249. Rivalsa. — 1250. Provvedimento

— 1251. Misura della indennità. — 1252. Diritto di ricorso in via gerarchica dei Comuni in caso di uso ingiustificato della facoltà di cui all'art. 193. — 1253. Non è mai ammesso ricorso alla Giunta provinciale amministrativa.

1211. L'art. 193 ha due parti ben distinte.

La prima, contemplata dal comma primo, attribuisce al prefetto una facoltà interamente uguale a quella data alla Giunta provinciale amministrativa dall'art. 198: quella cioè di ordinare a spese del Comune le indagini reputate necessarie per chiarire la convenienza dell'approvazione o della non-approvazione della deliberazione consigliare: epperò è opportuno rinviare il commento di questo punto al commento dell'art. 198.

La seconda parte è invece contenuta nei comma 2 e 3 dell'articolo: e riproduce la disposizione dell'art. 174 del testo unico del 1889: e di questa disposizione terremo immediatamente parola.

1212. Fra le diverse attribuzioni che la legge conferisce al prefetto per esercitare efficacemente la vigilanza necessaria sopra le amministrazioni comunali, non sono le meno importanti quelle che riceve dall'art. 193, secondo il quale:

1° può verificare la regolarità dei servizi degli uffici comunali;

2° in caso di omissione per parte degli uffici stessi nel disimpegno delle incombenze loro affidate, può inviare a loro spese un commissario sul luogo per la spedizione degli affari in ritardo.

1213. Questa funzione può essere esercitata anche dal sottoprefetto pei Comuni del suo Circondario, o per iniziativa propria, o per ordine del prefetto; al quale in ogni caso deve rendere contò del provvedimento preso (art. 7).

1214. Importa distinguere la funzione cui si riferisce l'articolo 193 da quella che gli art. 189 e seg. conferiscono ai prefetti: in questa, il prefetto esercita la sua competenza sulle deliberazioni dei Consigli e delle Giunte municipali; sospende od annulla; mentre per l'art. 193 egli si occupa del servizio degli uffici comunali, ne assicura la regolarità e punisce le

negligenze degli uffici stessi: in altri termini, egli provvede ad assicurare — e, ove occorra, con misure coercitive — che il sindaco, il segretario e gli altri impiegati comunali adempiano i loro doveri nella spedizione degli affari. È una funzione censoria che, bene esercitata, riesce di grande vantaggio al regolare andamento delle aziende locali; essa è un'applicazione speciale del principio generale sancito nell'art. 3 della legge, pel quale il prefetto « veglia sull'andamento di tutte le pubbliche amministrazioni, ed in caso di urgenza fa i provvedimenti che crede indispensabili nei diversi rami del servizio ».

1215. Abbiamo poi l'art. 1 del Regolamento 19 settembre 1899, secondo il quale il prefetto « esercita direttamente la sua sorveglianza su tutti i servizi governativi, provinciali e comunali... ». Si noti l'espressione usata: « esercita direttamente », la quale dà chiarimento e complemento alle surriferite parole dell'art. 3 della legge e a quelle dell'art. 193. Non è adunque un semplice ufficio di alta sorveglianza che compete al prefetto: è una funzione diretta che deve compiere su tutti i servizi comunali e provinciali, e così sugli amministratori come sugli impiegati.

1216. Ne segue che la generalità delle disposizioni contenute nell'art. 3 della legge e nell'art. 1 del regolamento è così assoluta e comprensiva che, anche senza l'art. 193, sarebbe in facoltà del prefetto di adempiere le funzioni che da questo articolo gli sono più particolarmente conferite. Nell'incarico di vegliare direttamente su tutte le pubbliche amministrazioni, non possono non essere compresi gli uffici comunali: nella facoltà di prendere, in caso di urgenza, i provvedimenti che crede indispensabili nei diversi rami del servizio, è evidentemente compresa quella, in caso di omissione degli uffici stessi nel disimpegno delle loro incombenze, d'inviare a loro spese un commissario per la spedizione degli affari in ritardo.

1217. E, anzitutto, qual è l'estensione della facoltà predetta? Le parole « servizio degli uffici comunali » sono molto chiare e precise. L'articolo 193 non mira già al caso in cui il Consiglio *non vuole* deliberare, o la Giunta municipale *non vuole*

provvedere, poichè in questo caso abbiamo gli articoli 196 e 197 che dànno alla Giunta provinciale la facoltà di sostituirsi al Consiglio e alla Giunta municipale. Parimenti, l'art. 193 non contempla il caso in cui il Consiglio *non può* deliberare o la Giunta municipale *non può* provvedere; perchè l'art. 265 dà allora al prefetto l'incarico di agire in luogo e vece del Consiglio e della Giunta, di esercitarne le funzioni: e se continua la mala volontà o l'impotenza del Consiglio o della Giunta municipale, si ha allora l'estremo rimedio dell'art. 292, cioè lo scioglimento del Consiglio comunale e la nomina di un commissario regio.

1218. Bisogna ben distinguere le due facoltà conferite dall'art. 193 al prefetto; e la distinzione è importante in ordine agli effetti che l'una e l'altra sono destinate a produrre. La prima delle due disposizioni di detto articolo ha un carattere essenzialmente preventivo e normale.

1219. Ha carattere preventivo, poichè il prefetto, per accertarsi se l'andamento del servizio negli uffici comunali è regolare, non ha bisogno di essere informato o di sospettare che vi siano irregolarità: mediante l'invio di un funzionario della Prefettura o della Sotto-prefettura, si mettono sull'avvertenza gli uffici comunali, affinchè non cessino di adempire esattamente le loro incombenze: sicchè la semplice prospettiva di una ispezione è per se medesima una preoccupazione salutare.

Questa facoltà del prefetto ha poi carattere normale, perchè con queste verifiche egli adempie la funzione di vigilanza che gli è assegnata dall'art. 3, che dovrebbe esercitare periodicamente, e a cui non può mancare senza incorrere egli stesso nel biasimo meritato per inadempimento dei propri doveri; ed è anzi da lamentare che questa vigilanza preventiva sia soverchiamente negletta, e che si limiti piuttosto a provvedere quando i disordini sono avvenuti.

1220. Da quanto si è detto segue che le ispezioni ordinate dal prefetto per verificare la regolarità del servizio negli uffici comunali debbono essere eseguite da funzionari della Prefettura, od, ove sia richiesto da circostanze speciali, da funzionari

di altri uffici governativi: per esempio, dalla intendenza di finanza; ma sempre senza alcun carico dell'azienda comunale; essi non hanno diritto che alle indennità stabilite, per i funzionari dello Stato in missione, dal Regio Decreto del 14 settembre 1862 (1).

1221. Il sindaco e il segretario comunale hanno l'obbligo di prestarsi volonterosi e solleciti a tutte le indagini che il funzionario prefettizio creda necessarie per verificare la regolarità del servizio negli uffici comunali: in caso di resistenza o di rifiuto, il prefetto può sospendere il sindaco, a senso dell'art. 143; e se si tratta del segretario, può sollecitare dal sindaco provvedimenti disciplinari.

1222. Passiamo ora alla seconda parte dell'art. 193, la quale, come dicemmo, è distinta e indipendente dalla prima: in essa è disposto che, in caso di omissione per parte degli uffici comunali nel disimpegno delle incombenze loro affidate, il prefetto può inviare a loro spese un commissario sul luogo per la spedizione degli affari in ritardo.

1223. E, anzitutto, quali sono i servizi pel cui inadempimento deve il prefetto mandare un suo commissario a spese « degli uffici comunali? » Abbiamo già detto che sono quelli che dalle leggi e dai regolamenti vengono commessi al sindaco e al segretario: spieghiamo più esattamente questo concetto dell'art. 193.

1224. Le attribuzioni, che chiameremo d'ordine esecutivo, degli uffici comunali sono numerosissime; nè se ne farebbe un'idea esatta chi si limitasse all'esame di quelle che sono determinate dalla legge comunale 4 maggio 1898 e dal relativo regolamento. Quasi tutte le leggi organiche del Regno fanno capo ai Comuni per qualche servizio. Dalla legge sull'ordinamento giudiziario a quella sul reclutamento dell'esercito,

(1) Le norme per la liquidazione delle indennità spettanti ai Regi commissari straordinari ed ai commissari prefettizi furono stabilite con Circolare ministeriale (Divisione generale dell'Amministrazione civile) del 16 aprile 1902, riferita nella *Rivista amministrativa*, LIII, 417.

dalle leggi sulle imposte alle leggi sull'emigrazione, dalle leggi sulla sicurezza pubblica alle leggi sanitarie, dalla legge elettorale politica alla legge sulle Camere di commercio, in tutte si trova qualche disposizione che incarica il Comune di qualche deliberazione.

Uno dei casi espressamente contemplati per l'invio di un commissario prefettizio è quello dell'art. 28 della legge elettorale politica modificato dalla legge 11 luglio 1894, n. 286, e dell'art. 36 della legge comunale e provinciale, modificato contemporaneamente dalla legge predetta; in essi è prescritto che « il prefetto delega un suo commissario per curare l'adempimento delle operazioni rispettivamente assegnate al sindaco ed alla Commissione comunale, quando essi non le compiano nei termini prescritti dagli articoli precedenti. Le spese del commissario del prefetto sono anticipate dal Comune, che deve farsi rivalere da chi di ragione ». Qui abbiamo, come si vede, il vero concetto del legislatore: chi è responsabile, sia il sindaco, sia il segretario, deve pagare.

1225. Una regola generale per dichiarare quali sono i servizi cui sono tenuti gli uffici sotto pena dell'invio del commissario prefettizio, l'art. 193 non la dà. Ma ce la forniscono le disposizioni generali e speciali, per le quali è prescritto l'adempimento delle operazioni fatte obbligatorie per legge: e per legge s'intende non solo la legge comunale e provinciale, sibbene tutte le leggi e regolamenti che attribuiscono qualche servizio ai Comuni. Diremo quindi, ad esempio, che se l'ufficio comunale è in ritardo colla compilazione delle liste dei giurati, se trascura la tenuta del registro di popolazione o dei registri dello stato civile, se non si trasmette al prefetto qualcuno dei numerosi stati mensili di cui è obbligatoria la trasmissione, se si ritarda la compilazione e l'invio del conto consuntivo, se si trascura la tenuta degli archivi, in tutti questi casi si fa luogo all'invio del commissario prefettizio.

1226. Si è osservato che, per gli effetti coercitivi del capoverso dell'art. 193, questa interpretazione deve essere accolta in un significato preferibilmente restrittivo, onde escludere quelle attribuzioni, delle quali sono incaricati i Comuni, non

da precisa e imperativa disposizione di legge, sibbene dalla Prefettura o da altra autorità, sia pure per fine di pubblica amministrazione (1). Quando si tratta di simili affari, il ritardo non potendo costituire in colpa il Comune, il prefetto avrà bensì il diritto di mandare, ove lo creda, un commissario, ma non a carico degli uffici comunali, la cui responsabilità non può estendersi al di là dell'inadempimento dei servizi resi obbligatorî per legge.

1227. Bisogna però accogliere questa massima con qualche riserva. Certo, non può mandarsi un commissario prefettizio per ogni lieve negligenza o ritardo; e tanto meno se si tratta di negligenza o ritardo nell'adempimento d'incarichi non resi obbligatorî da tassativa disposizione di legge. Ma siccome non è a presumersi che il prefetto imponga al Comune incarichi arbitrari, e tanto meno che ne chieda l'adempimento per via di coercizione, deve di regola ritenersi che l'invito del prefetto per la spedizione di un affare è fatto in conformità della legge; e che quando l'ufficio comunale, riusciti vani gli eccitamenti, persiste nel non dare corso alle incombenze cui è tenuto, l'invio del commissario prefettizio è perfettamente legittimo, salvo sempre — come vedremo — il diritto di ricorso.

1228. È necessario che il prefetto, prima di mandare il commissario, proceda a un preventivo eccitamento al Comune? Per verità, nè la legge nè il regolamento lo prescrivono: ma è un dovere inerente alla sanzione stessa con cui l'art. 193 accompagna la facoltà del prefetto. Il progetto Depretis (articolo 178), conservando il diritto al prefetto d'inviare un commissario, stabiliva che dovesse mandarlo solamente « dopo di avere inutilmente invitata l'Amministrazione a porre riparo al verificato ritardo ». La giurisprudenza del Consiglio di Stato si era già pronunciata in questo senso (2), sebbene in un parere precedente avesse stimato non necessario il previo

(1) In questo senso: Cons. di Stato, 21 gennaio 1881 (*Legge*, 1881, II, 600).
(2) Cons. di Stato, 30 dicembre 1872 (*Man. amm.*, 1873, 28); 23 dicembre 1886 (*Legge*, 1887, I, 318); 30 marzo 1888 (*Ivi*, 1888, II, 688).

avvertimento (1): ma, salvo casi eccezionali, deve ritenersi obbligatorio l'avvertimento, onde costituire in mora gli uffici comunali per l'adempimento de' loro doveri e accertare così l'incorsa responsabilità (2).

1229. E si comprende. L'invio del commissario è un mezzo *straordinario* di coercizione per ottenere dal Comune l'adempimento di un dato servizio: e questo mezzo non può impiegarsi se non quando sia riuscito vano il mezzo *ordinario*, che è l'invito al Comune di ottemperare alle prescrizioni della legge in un termine dato, con la minaccia dell'invio del commissario: *ut moneat igitur oportet, priusquam feriat* (3). Il precetto formulato da Bacone è precetto di diritto naturale, che dev'essere regola così per la formazione delle leggi come per la loro applicazione. Si dovrà quindi ritenere arbitrario (salvo, come si è detto, qualche caso eccezionale) il provvedimento col quale il prefetto manda un suo commissario a carico del Comune, se prima non è accertato che egli ha fatto i necessari eccitamenti, e che questi sono riusciti vani.

1230. È da notare, a questo riguardo, la differenza notevole che esiste fra l'art. 19 del Regolamento 8 giugno 1865 per l'esecuzione della legge comunale 20 marzo 1865 e il corrispondente art. 30 del Regolamento 10 giugno 1889 ed ora dell'art. 44 del Regolamento 19 settembre 1899. Nel primo era detto che « in caso di ritardo dell'ufficio comunale, tanto nella esecuzione dei lavori suddetti, quanto per l'invio della tabella sopraccennata, il segretario soggiace, *senz'altro avviso od eccitamento*, alla spesa del commissario... ». Ma queste parole non vennero ripetute nell'art. 44 del vigente regolamento: prova manifesta dell'intendimento che si ebbe di rendere obbligatorio il previo avvertimento della Prefettura agli uffici comunali.

1231. Una sola eccezione può farsi all'obbligo del previo avvertimento e della previa ammonizione, prima di mandare

(1) Cons. di Stato, 26 dicembre 1872 (*Legge*, 1873, II, 34); ma questo parere è rimasto isolato.
(2) Vedi però in senso contrario: Mazzoccolo, sull'art. 174.
(3) Bacone, *Apher.*, VIII.

il commissario: ed è quando vi sia pericolo nel ritardo. E questo pericolo può derivare o da gravi e notori disordini degli uffici, cui è urgente di rimediare, o da servizi cui occorre provvedere senza ritardo per imperiose disposizioni di legge o del Governo: ogni volta, insomma, che il prefetto riconosca non esservi tempo a perdere, e che l'invio del commissario gli è imposto da una stringente necessità.

1232. Si è detto che quando il prefetto ordina un'ispezione per verificare la regolarità dei servizi comunali, deve affidare questo incarico a un funzionario della Prefettura. Deve egli osservare la stessa regola quando manda un commissario? La risposta affermativa non è dubbia, con questa sola riserva: che, cioè, quando il prefetto non possa, per insufficienza di personale, allontanare da' suoi uffici uno dei funzionari da esso dipendenti, abbia allora facoltà di scegliere persona non appartenente all'amministrazione provinciale; ma questa eccezione dovrebbe essere giustificata nel decreto che nomina il commissario, sebbene ciò non sia prescritto da alcuna disposizione legislativa o regolamentare. Non si deve dimenticare che il decreto che nomina un commissario fa di questi un organo dello Stato, e gli conferisce una potestà che, se pure è temporanea, importa però tutti gli effetti civili, amministrativi e penali che sono inerenti alla qualità di pubblico funzionario.

1233. Si è veduto che, per l'art. 193, in caso di omissione degli uffici comunali nel disimpegno delle incombenze loro affidate, il prefetto può inviare a loro spese (*a spese degli uffici comunali!*) un commissario sul luogo per la spedizione degli affari in ritardo. E qui non si può non avvertire la stranezza, a dir poco, del linguaggio usato dalla legge: parlare di spese poste a carico degli uffici comunali non è solamente un'espressione infelice, ma è un dire molto inesattamente, o, per lo meno, oscuramente ciò che s'intese significare. Gli uffici comunali non costituiscono un ente morale distinto dal Comune: ne segue forse che si è voluto stabilire che la spesa va a carico del Comune? E allora bisognava spiegarlo chiaro: ma questa chiarezza non si riscontra certamente nell'art. 193.

1234. Abbiamo, è vero, l'art. 44 del regolamento comunale, il quale contiene le disposizioni seguenti:

1° il segretario è responsabile di ogni incombenza che debba essere disimpegnata dall'ufficio comunale;

2° nel caso di ritardo nell'esecuzione, il segretario dovrà sostenere la spesa del commissario che il prefetto o il sotto-prefetto, ai termini dell'art. 193 della legge, è in facoltà di inviare sul luogo per la spedizione degli affari in ritardo;

3° sono tenuti nello stesso modo alla indicata spesa, nella proporzione da determinarsi dal prefetto o sotto-prefetto, gli altri impiegati comunali, ai quali risultasse imputabile la verificata negligenza o dilazione;

4° queste spese sono anticipate dalla cassa del Comune, salvo il rimborso per via di ritenuta sullo stipendio degli impiegati colpevoli.

1235. Queste diverse disposizioni dànno all'art. 193 il loro naturale e legittimo, sebbene non compiuto, significato; e il Consiglio di Stato, nell'esame dello schema di regolamento, lo riconobbe. Ma, certo, chi volesse stare alla letterale intelligenza dell'art. 193 avrebbe motivo di dire che se il legislatore ha voluto porre la spesa a carico del segretario, non ha certo spiegato bene il suo pensiero.

Comunque sia, ciò che le combinate disposizioni della legge e del regolamento prescrivono è evidente: quando gli uffici comunali non adempiono le incombenze loro affidate e il prefetto manda un commissario, le spese rese necessarie da questo invio vanno a carico del segretario colpevole della negligenza che ha motivato il provvedimento, o degli altri impiegati, ai quali sia imputabile la irregolarità, o a tutti nella proporzione da determinarsi dal decreto prefettizio.

1236. Abbiam detto più sopra che l'art. 44 del Regolamento non dà all'art. 193 della legge il suo compiuto significato. Spieghiamo ora il nostro pensiero. Quando si tratta di negligenze imputabili al segretario, ricorre evidente l'applicazione dell'art. 193; ma può avvenire e risultare in modo manifesto che la responsabilità del ritardo nell'esecuzione delle incombenze degli uffici comunali sia imputabile non al segretario,

sibbene al sindaco: come, per esempio, quando il segretario abbia preparato gli atti da spedire, le tabelle richieste, ma il sindaco o trascuri o ricusi di firmarli, mentre la sua firma è necessaria per la legalità o la regolarità dei documenti. Sarà responsabile il sindaco?

1237. Se si sta ai principî del diritto comune, così civile come amministrativo, la risposta non può essere dubbia: sì, il sindaco è responsabile: e la spesa del commissario deve ricadere su lui, salvi gli ulteriori provvedimenti di cui all'articolo 149. E la ragione è evidente: basta un semplice esame della legge e del regolamento.

1238. Per l'art. 149, n. 10, il sindaco « sopraintende a tutti gli uffizi e istituti comunali »; e questa funzione importa il diritto e il dovere di vigilare all'esatto adempimento delle attribuzioni spettanti agli uffici comunali. Sarebbe una singolare maniera di sopraintendere a questi uffici se egli ignorasse come questi funzionano, e, peggio ancora, se colla sua negligenza o colla sua mala volontà fosse causa « di omissione nel disimpegno delle incombenze affidate agli uffici » stessi, e, colla sua trascuranza e negligenza, egli rendesse necessario l'invio di un commissario prefettizio; e sarebbe cosa iniqua davvero che sul segretario pesasse la responsabilità della colpa del sindaco.

1239. La conclusione è evidente: quando il sindaco è il solo colpevole del disordine degli uffici comunali e dell'invio del commissario prefettizio, incombe a lui la spesa; nè fa ostacolo l'art. 44 del Regolamento che la impone al segretario, il quale risponde del disordine a lui imputabile, non di quello imputabile al sindaco. Nessuna disposizione di regolamento vale a spostare le incorse responsabilità.

1240. Anche quando la spesa del commissario prefettizio va a carico del sindaco, s'intende che è anticipata dalla cassa del Comune, il quale ha azione di regresso verso il sindaco, da esercitarsi, occorrendo, in via giudiziaria: chè non ricorre in simil caso l'applicazione dell'art. 280 della legge. In questo

caso il Comune è rappresentato in giudizio dall'assessore anziano.

1241. La competenza passiva dell'indennità ai commissari prefettizî è dall'art. 193 chiaramente regolata. Con esso si prevedono tre casi. Ricorre il primo quando al prefetto occorrono indagini per provvedere sulle deliberazioni del Comune: e queste, a termini di tale articolo, possono essere ordinate a spese del Comune medesimo. Ricorre il secondo quando il prefetto crede opportuno verificare la regolarità dei servizî negli uffici comunali: e qui non si ripete che ciò possa ancora farsi a spese del Comune. Ricorre il terzo quando, per omissione da parte del Comune nel disimpegno delle incombenze affidategli, si debba provvedere alla spedizione di affari in ritardo: e qui si rinnova la dichiarazione che allora è ancora a carico del Comune la spesa occorrente. La distinzione adunque è precisa. Egli è allora che siasi verificata alla Prefettura l'omissione del disimpegno delle incombenze da parte del Comune, non quando, avendo motivo di temerla, si creda di procedere ad una verifica, che la spesa del Commissario deve restare a carico del Comune. E tutto ciò è perfettamente consono al principio che i Comuni non sono dipendenti dal prefetto, ma sono enti autonomi, sui quali il prefetto ha dovere di vigilanza e di controllo e diritto ancora di provvedere in loro vece ed a loro spese nei casi di loro omissione nel disbrigo delle cose di ufficio, ma non ha diritto di sottoporli a spese per ispezioni senza il motivo di dare corso ad affari in ritardo (1).

1242. *Quid juris* se l'inchiesta viene provocata da reclami o da denuncie di privati lamentantisi di irregolarità amministrative? Non vi ha dubbio che se, in base a tali denuncie, il prefetto o sotto-prefetto creda di dover fare un'inchiesta per conoscere l'andamento dei servizi amministrativi e verificare l'esistenza o meno dei lamentati disordini, anche in questo caso la spesa incomberà allo Stato, in quanto anche in questo caso l'autorità politica non fa che esplicare la facoltà ad essa attribuita dalla legge.

---

(1) Cons. di Stato, 7 marzo 1902 (*Riv. amm.*, LIII, 482).

1243. Qualche dubbio si solleva riguardo alla competenza passiva della spesa dell'inchiesta nel caso che i denunciati disordini siano riconosciuti insussistenti. Noi riteniamo che dal momento che il prefetto ha accolto il ricorso o la denuncia ed in base a questa ha ordinato l'inchiesta, l'onere della spesa debba gravare sulle finanze dello Stato, anche se i lamentati disordini risultino insussistenti. Nè vale il dire che dal momento che si è voluta l'inchiesta e questa ha dato esito contrario ai reclamanti, questi ne debbono sostenere la spesa: l'argomento starebbe quando i cittadini avessero diritto di domandare inchieste amministrative e quindi il prefetto avesse obbligo di accordarle; ma tale diritto non è scritto nella legge: il decidere sulla convenienza ed opportunità dell'inchiesta è lasciato al prudente arbitrio del prefetto, il quale è assolutamente libero, anche di fronte a reclami e a denuncie di privati, di regolarsi a seconda del proprio convincimento ed apprezzamento (1).

1244. Quale può essere la durata della missione del commissario prefettizio? Nè la legge nè il regolamento rispondono alla questione: nè vi potevano rispondere, non potendosi evidentemente prefiggere per queste inchieste un termine che valga per tutte: si può solo dire, in tesi generale, che la missione deve durare il tempo strettamente necessario per ottenere l'intento che l'ha determinata. Trattandosi d'imporre una spesa a carico degli impiegati negligenti, non la si può arbitrariamente aggravare.

1245. È da notare a questo riguardo che più di un prefetto, appunto interpretando arbitrariamente la legge, ha dato a questa sua facoltà un'estensione cui ripugna la legge: dimenticando che la facoltà stessa costituisce una misura eccezionale ed onerosa, l'ha intesa nel senso che quando il commissario trovi resistenza negli uffici comunali a conformarsi alle sue prescrizioni, egli debba rimanere indefinitamente nel Comune, come mezzo di coercizione, per ottenere che cessi la resistenza; ma la giurisprudenza del Consiglio di Stato si

---

(1) Vedi: LUÈ, *Brevi note sull'art. 193 della legge comunale e provinciale*, nel *Filangieri*, 1902, pag. 401 e seg.

è recisamente opposta a questa pratica, la quale è contraria così alla lettera come allo spirito della legge (1).

1246. È egli a dire che quando la resistenza degli uffici comunali risulti ingiustificata, non abbia il prefetto alcun mezzo di vincerla? I mezzi vi sono, e già li abbiamo indicati: prima di tutto, col diritto di vigilanza che esso ha sul sindaco, e colla facoltà di sospenderlo (art. 143), salvo, ove occorra, di provocarne la rimozione (art. 142): è ciò è giusto, perchè dell'andamento degli uffici comunali, importa ripeterlo, il primo responsabile è il sindaco.

1247. Il Consiglio di Stato porta un giusto rigore nell'esaminare l'uso che si fa di questa facoltà, per impedire che essa si converta in un'industria a favore di funzionari o di estranei, ma sia limitata al suo vero fine, che è l'adempimento sollecito dei doveri degli uffici comunali.

1248. Le spese della missione dovute al commissario vanno (così l'art. 193) a carico degli uffici comunali. Si è veduto, in base all'art. 44 del Regolamento, che s'intenda con questa disposizione. Lo stesso regolamento aggiunge che « queste spese saranno anticipate dalla cassa del Comune, salvo il rimborso per via di ritenuta sullo stipendio ». Non può non approvarsi questa disposizione, come quella che provvede al pronto pagamento dell'indennità: pagamento, che sarebbe di prolungata attuazione se si dovesse dedurre dallo stipendio del segretario.

1249. Il Comune ha l'obbligo di rivalersi su detto stipendio; nè può esonerare il segretario dall'onere incorso: facendolo, compie un atto di liberalità che gli è vietato, anche se non ecceda il limite legale della sovrimposta fondiaria: l'art. 288 della legge è chiaro e preciso.

1250. Questa spesa, subordinata al diritto di rivalsa, è obbligatoria pel Comune; e, per conseguenza, in caso di rifiuto

---

(1) Cons. di Stato, 8 novembre 1873 (*Legge*, 1874, II, 6); 11 agosto 1885 (*Ivi*, 1886, I, 645).

di pagamento, la Giunta provinciale amministrativa può provvedervi d'ufficio, a senso degli art. 196 e 197 (1), salvo sempre il dovere della rivalsa.

1251. La misura della indennità da assegnarsi ai commissari prefettizi, siano essi funzionari dello Stato o funzionari di amministrazioni locali o anche privati, è determinata, di regola, dal citato Regio Decreto 14 settembre 1862. Solo in caso di circostanze eccezionali può il prefetto stabilire una indennità maggiore; ma il decreto dovrà dichiararne i motivi, affinchè il Comune e il segretario possano, occorrendo, impugnarli.

1252. Contro il decreto prefettizio che manda un commissario nel Comune, a senso dell'art. 193, così il Comune come il segretario o gli impiegati comunali che vi abbiano interesse, hanno diritto di ricorso. Essi possono impugnare il provvedimento prefettizio per motivi di merito, in quanto intendano dimostrare, per esempio, o che il prefetto non aveva fatto alcun eccitamento, o che gli atti richiesti erano stati spediti, o che non era ancora decorso il termine entro il quale la spedizione doveva aver luogo. In tal caso il ricorso deve essere fatto in via gerarchica al Governo del Re; e dev'essere fatto egualmente al Governo del Re se s'intende impugnare la misura della indennità stabilita pel commissario.

1253. In nessun caso è ammesso ricorso alla Giunta provinciale, la cui competenza, come si è detto, è limitata allo stanziamento d'ufficio, di cui all'art. 196, o al rilascio dei mandati d'ufficio, giusta l'art. 197. Essa non ha qualità per interloquire su alcuno dei motivi pei quali il Comune o il segretario impugnino il provvedimento del prefetto; sul ricorso relativo provvede il Governo del Re, previo parere del Consiglio di Stato.

---

(1) Cons. di Stato, 1° ottobre 1869; 24 dicembre 1872; 24 marzo 1876; 6 novembre 1880, ecc.

Art. 194 (Testo unico, articoli 166, 167 e 168 della legge 1° maggio 1890, n. 6837, e Regio Decreto 20 aprile 1891, n. 221). — **Sono sottoposte all'approvazione della Giunta provinciale amministrativa le deliberazioni dei Comuni che riguardano:**

1° l'alienazione d'immobili, di titoli del debito pubblico, di semplici titoli di credito e di azioni industriali, non che la costituzione di servitù e la contrattazione di prestiti;

2° l'acquisto di azioni industriali e gli impieghi di danaro, quando non si volgono alla compra di stabili o mutui con ipoteche, o verso la Cassa dei depositi e prestiti, od all'acquisto di fondi pubblici dello Stato, o di buoni del Tesoro;

3° le locazioni e condizioni oltre i dodici anni;

4° le spese che vincolano i bilanci oltre i cinque anni;

5° i cambiamenti nella classificazione delle strade ed i progetti per l'apertura e ricostruzione delle medesime, previo il parere degli ufficiali del Genio civile della Provincia, a termini di legge, e salvo il ricorso, anche in merito, alla IV Sezione del Consiglio di Stato, ai termini dell'art. 21, nn. 6 e 8 della legge 1° maggio 1890, n. 6837;

6° l'introduzione dei pedaggi;

7° i regolamenti d'uso e d'amministrazione dei beni del Comune, e delle istituzioni che il medesimo amministra in caso d'opposizione degli interessati;

8° i regolamenti dei dazi e delle imposte comunali;

9° i regolamenti di edilità e polizia locale attribuiti dalla legge ai Comuni.

Sono delegati al prefetto l'esame e l'apposizione del *visto* ai regolamenti della polizia locale, dopo l'approvazione della Giunta provinciale amministrativa.

Il prefetto trasmetterà al competente Ministero copia dei regolamenti approvati dalla Giunta provinciale e che siano relativi alle materie di cui ai n. 8 e 9.

Il Ministero, udito il Consiglio di Stato, può annullarli in tutto od in parte, in quanto siano contrari alle leggi e ai regolamenti generali.

Regolamento approvato con R. D. 19 settembre 1899, n. 394, per l'esecuzione della legge comunale e provinciale.

Art. 69, capoverso 1°. Le deliberazioni, gli atti e i conti, per la cui validità la legge espressamente richiede l'approvazione di una autorità superiore, non sono esecutori, quando anche muniti di *visto*, se non interviene quest'approvazione, nè possono, in base all'art. 191, capov. 1° della legge, essere dichiarate immediatamente esecutorie, salvo che ciò non sia espressamente consentito da disposizioni speciali.

Art. 75. I regolamenti comunali dei dazi e delle imposte comunali e i regolamenti di edilità diventano esecutivi quando siano stati approvati dalla Giunta provinciale amministrativa, e quelli di polizia locale quando sono stati omologati dal prefetto, senza pregiudizio della facoltà attribuita al Ministero di annullarli in tutto o in parte a termini dell'ultimo capoverso dell'art. 194 della legge.

SOMMARIO. — § 1. Osservazioni generali. — § 2. Alienazioni dei beni e valori comunali: costituzione di servitù: contrattazione di prestiti. — § 3. Acquisti di azioni industriali: impiego di danaro. — § 4. Locazioni e conduzioni oltre i dodici anni. — § 5. Spese che vincolano i bilanci per oltre cinque anni. — § 6. Classificazione, apertura e ricostruzione delle strade comunali. — § 7. Introduzione di pedaggi. — § 8. Regolamenti di uso e di amministrazione dei beni del Comune e delle istituzioni che esso amministra. — § 9. Regolamenti dei dazi e delle imposte comunali. — § 10. Regolamenti di edilità e di polizia locale. — § 11. Il Ministero ed i regolamenti comunali.

§ 1. — Osservazioni generali.

1254. Carattere delle funzioni della Giunta provinciale amministrativa. — 1255. Sono atti di imperio o di amministrazione, non di giurisdizione. — 1256. L'autorizzazione o l'approvazione della Giunta provinciale amministrativa è necessaria a perfezionare l'atto consigliare. — 1257. Deliberazioni della Giunta municipale. — 1258. Le rispettive competenze della Giunta provinciale e del prefetto. — 1259. Nullità degli atti consigliari. — 1260. Se sia applicabile la prescrizione dell'azione di nullità. — 1261. Diritti dei terzi. — 1262-1263. Dell'*actio de in rem verso*. — 1264. Atti pei quali non occorre approvazione della Giunta provinciale amministrativa. — 1265. La transazione e il compromesso. — 1266. Limiti dei poteri della Giunta provinciale amministrativa. — 1267. Oggetto di essi. — 1268-1269. Norme per l'esercizio di tali poteri. — 1270. Non v'è termine pei provvedimenti della Giunta provinciale amministrativa. — 1271. Ricorso contro di essi. — 1272. Quando si può promuovere efficacemente.

1254. Abbiamo veduto quali sono le funzioni assegnate al prefetto, relativamente alle deliberazioni comunali, dagli articoli 188-193 (1); con gli articoli 194 e seguenti imprendiamo l'esame di quelle che competono alla Giunta provinciale amministrativa. Quale sia il carattere di queste funzioni, e come debbano essere esercitate, lo abbiano già dichiarato; importa ora vedere anzitutto i principî informatori degli art. 194 e seguenti, per poi passare al commento delle singole disposizioni degli articoli stessi.

1255. Una prima osservazione che si presenta è che la Giunta provinciale, nell'esercizio delle sue funzioni, cosidette tutorie (2), verso i Comuni, compie atti di amministrazione o d'imperio, e non di giurisdizione: ne segue che essa può modificarle, rivocarle, secondo che nuovi fatti o nuovi documenti o motivi sopravvenuti possano determinare un diverso apprezzamento della deliberazione sottoposta alla sua approvazione: insomma, sono pienamente applicabili ai provvedimenti della Giunta provinciale tutte le considerazioni che vennero sopra svolte in ordine ai provvedimenti dei prefetti. Importa insistere su questo concetto, troppo sovente disconosciuto.

1256. Una seconda osservazione è da fare: che, cioè, l'ingerenza della Giunta provinciale, sia che approvi, sia che autorizzi, è necessaria a perfezionare la deliberazione consigliare, che si riferisca a materia soggetta all'approvazione od all'autorizzazione della Giunta medesima: in altri termini, se anche questa sia munita del *visto* prefettizio, o se sia anche decorso il termine per l'apposizione del *visto*, non per questo la deliberazione sarà esecutoria: occorre che sia integrata

---

(1) Non è però a credere che queste sole siano le competenze del prefetto circa le deliberazioni consigliari comunali. Senza parlare di quelle che gli sono conferite da leggi speciali, la legge comunale ha altre disposizioni; basta citare gli art. 151, 155, 166, 167, ecc.

(2) Sia qui detto una volta per sempre: se si adoperano le parole *tutela*, *autorità tutoria*, *funzioni tutorie*, si fa per mantenere la terminologia della legge e per la semplificazione del discorso; ma il lettore deve sempre tener presenti i concetti già esposti e ritenere che le funzioni della Giunta provinciale nulla hanno di comune con la tutela del diritto civile.

dalla Giunta provinciale. Ove essa poi ritenga che l'oggetto di una deliberazione comunale a lei sottoposta non richieda il suo intervento, questa sua dichiarazione riveste la deliberazione della sua piena esecutorietà.

Per altro, non se ne deve conchiudere che la mancanza dell'approvazione per parte dell'autorità tutoria faccia cadere la deliberazione consigliare: questa non è eseguibile, ma sussiste sempre; e se in forza di essa un contratto sia stato stipulato, ove più tardi la Giunta provinciale ritorni sul suo provvedimento, o, su ricorso del Comune, questo venga annullato dal Governo del Re, deliberazione e contratto divengono perfetti, e la efficacia del contratto risale alla data che le parti gli hanno assegnata.

1257. È poi superfluo dichiarare che la competenza della Giunta provinciale amministrativa si estende anche alle deliberazioni che prende la Giunta municipale nell'esercizio della sua competenza, quando entrino in una delle categorie contemplate dagli articoli 194 e seguenti; vi ha ad esempio la nomina degli agenti ed inservienti comunali, che spetta alla Giunta municipale: quando la durata della nomina ecceda i cinque anni, è necessaria l'approvazione dell'autorità tutoria.

1258. Abbiamo sopra indicato l'indole e i confini della competenza della Giunta provinciale; qui aggiungeremo solamente che l'azione sua vale a completare quella del prefetto; e mentre questi esamina la legalità delle deliberazioni comunali, la Giunta ne apprezza il merito, la convenienza, l'utilità. Ove riscontri in esse qualche illegalità, ne prende nota, ma non può annullare la deliberazione che ne è viziata: se il prefetto è ancora in tempo, spetta a lui di provvedere; in caso diverso, egli dovrà denunciarla al Governo del Re, per gli effetti dell'art. 279. S'intende poi che la Giunta provinciale deve sospendere ogni provvedimento su tale deliberazione, anche se l'oggetto di essa fosse utile e conveniente: chè non è in sua facoltà sanare una nullità.

1259. Ma si osservi che non si tratta, nella specie, di nullità analoga a quella che si verifica quando uno dei contraenti

è minorenne o in altro modo incapace; poichè (come si è sempre e spesso dimostrato) nessun paragone può istituirsi fra la vigilanza o tutela economica e la tutela civile, diverso essendo essenzialmente il loro fondamento razionale. La vigilanza economica sui Comuni posa su una ragione d'ordine pubblico, e non sulla necessità di integrare una incapacità a contrattare che nella specie non esista; se un paragone voglia farsi, deve richiamarsi di preferenza, accanto alla vigilanza economica sui Comuni, la autorizzazione maritale, la quale pur essa è giustificata da un alto interesse d'ordine, non dalla incapacità della persona autorizzata.

Nell'uno e nell'altro caso l'atto è nullo ove l'autorizzazione manchi.

1260. Quindi le deliberazioni, per le quali la legge richiede l'approvazione superiore, non producono, mancando questa, alcun effetto, e perciò non obbligano il Comune finchè non siano approvate (1). Ma la mancanza dell'approvazione superiore non può essere opposta che dal Comune, in favore del quale è dalla legge richiesta: il privato contraente non potrebbe opporla, trattandosi di nullità relativa (2).

1261. È applicabile la prescrizione in genere, e, in specie, la prescrizione quinquennale, di cui all'art. 1300 del Codice civile? Questo articolo dispone: « Le azioni di nullità o di rescissione di un contratto durano per cinque anni in tutti i casi nei quali non siano state ristrette a minor tempo da una legge particolare... ».

Però una tale applicazione della prescrizione quinquennale non è ammissibile, trattandosi di rapporti di ordine pubblico e di una sostanziale formalità mancata all'atto, che non può venir supplita dalla decorrenza di alcun tratto di tempo. Si verrebbe, d'altronde, così ad eludere la legge, e a rendere vana la vigilanza che essa ha inteso regolare.

Ma la ragione perentoria di decidere sta certamente in ciò, che prescrizione non può compiersi in opposizione ad una

(1) Cons. di Stato, IV Sez., 25 febbraio 1898 (*Giust. amm.*, 1898, 71).
(2) Cass. Napoli, 10 maggio 1883 (*Legge*, 1883, II, 265) e 19 dicembre 1889 (*Ivi*, 1890, II, 339).

legge di ordine pubblico e a quanto dalla medesima sia stato stabilito. Ammessa, nel caso in esame, la prescrizione quinquennale, che ne dovrebbe seguire? Necessariamente questo, che lo Stato non potrebbe, dopo decorso tale termine, esercitare, relativamente a quel dato atto, la sua alta funzione di vigilanza, e l'atto dovrebbe ritenersi sanato sebbene la legge non sia stata osservata. Ora questa vigilanza ordinata nel pubblico interesse non può essere per tal modo paralizzata, ed ha in sè e nel suo scopo la forza di affermarsi in ogni momento, senza essere soggetta a limite di tempo. Ne segue che, nel caso di mancata autorizzazione, l'atto è nullo e non può sanarsi per il decorso di alcun termine, se pure ultratrentennale.

1262. *Quid* dei diritti acquistati dai terzi di buona fede anteriormente all'approvazione? Nell'identico caso, trattandosi di atto compiuto dal minore e dall'interdetto, i diritti accennati, se pure acquistati di buona fede, cadono con l'atto, per la ragione che non essendo avvenuto vero trapasso di proprietà, a causa della mancanza o del vizio del consenso, i terzi, se pure di buona fede, non hanno potuto acquistare alcun vero diritto, onde la rescissione dell'atto medesimo è operativa contro tutti. È evidente che questo concetto debba avere applicazione pure quando si tratta di corpi morali non debitamente autorizzati, stante la posizione di fatto pressochè identica. Nè i terzi possono dolersi di tale trattamento, poichè sta contro loro il noto aforismo che nessuno deve essere ignaro della condizione di colui con cui contratta.

1263. Non v'è però bisogno di ricordare che al terzo spetta indubbiamente l'*actio de in rem verso*, in quanto il danaro da esso fornito in esecuzione dell'atto nullo sia stato effettivamente impiegato pel Comune (1).

1264. Molti sono gli atti pei quali occorre l'approvazione o l'autorizzazione della Giunta provinciale amministrativa, che

(1) Vedi quanto abbiamo scritto su questa materia nel già citato lavoro nel *Digesto italiano: Acquisti dei corpi morali*, e nel volume: *Il Governo del Re e gli acquisti dei corpi morali.*

non sono compresi negli art. 194 e seg.: per alcuni dispongono espressamente le leggi speciali: non così per altri. La natura dell'atto è quella che deve servire di norma. Non imprenderemo ora la ricerca degli atti omessi. Diremo solo brevemente della transazione e del compromesso: è necessaria per questi atti l'approvazione?

Deve ritenersi, quanto alla transazione, la negativa in base all'art. 1765 del Codice civile: « Per far transazione è necessario che si abbia la capacità di disporre degli oggetti compresi in essa ». Ora, siccome il Comune rispetto agli atti suindicati (alienazione di immobili, titoli del Debito pubblico, ecc.), non ha capacità di disporre senza l'autorizzazione, segue che non ha neppure, in assenza della medesima, la capacità di transigere.

1265. Lo stesso è a dirsi del compromesso; vedasi infatti l'art. 9 del Codice di procedura civile:

« Il compromesso fatto da un amministratore o da chi non può liberamente disporre della cosa su cui cade la controversia, non ha effetto se non quando sia approvato nei modi stabiliti per la transazione ».

Si aggiunga che guarentigie maggiori occorrono pel compromesso: il compromesso è atto più grave che un atto di transazione; poichè nella transazione le parti sanno ciò che ritengono e ciò che dànno, mentre nel compromesso si rimettono a ciò che decide la sentenza arbitrale (1).

1266. Quali sono i poteri della Giunta provinciale amministrativa in relazione alla deliberazione che fu alla medesima comunicata per la necessaria approvazione? A questa domanda risponde l'art. 293 già citato, secondo il quale « l'approvazione cui sono soggetti taluni atti dei Consigli, non attribuisce a chi la deve compartire la facoltà di dare d'ufficio un provvedimento diverso da quello proposto »: e la ragione è evidente, poichè, qualunque variazione venisse fatta alla deliberazione, non risulta più opera del Consiglio; e mancandole

(1) Ciò spiega l'art. 1742 del Codice civile, secondo il quale « la facoltà di fare transazioni non comprende quella di fare compromessi ».

il necessario fondamento nella volontà di questo, non può avere efficacia.

1267. E si comprende. La Giunta provinciale, coi suoi provvedimenti, approva o non approva, autorizza o non autorizza le deliberazioni, ma non le annulla: chè nessuna disposizione di legge le conferisce simile facoltà. Come venne avvertito, l'approvazione che essa comparte equivale alla omologazione del tribunale alle deliberazioni dei Consigli di famiglia relative ai minori e alle altre persone incapaci di contrattare: essa costituisce un requisito necessario al perfezionamento dell'atto o contratto, e non già una condizione nel senso dell'art. 1157, al quale si riferisce il successivo art. 1169; e quando quel requisito venga a mancare, il contratto è inefficace e non crea alcun diritto a favore dei terzi che abbiano stipulato col Comune (1).

1268. Ma non per questo è da credere che la Giunta provinciale abbia una semplice competenza quasi negativa, per la quale debba limitarsi a decidere: *approvo, non approvo.* Se essa non può sostituire le sue deliberazioni a quelle del Consiglio, ha però il diritto di suggerire al Consiglio quelle modificazioni o variazioni che crede necessarie nell'interesse dell'amministrazione comunale: può subordinare la sua approvazione all'accoglimento delle sue proposte; può non approvare il prezzo della vendita; può assoggettarla a condizioni non contemplate nella deliberazione o nel contratto; può ordinare una nuova stima delle proprietà da vendersi (2).

Il Comune non è certamente tenuto a ottemperarvi; ma la Giunta ha il diritto di negare la sua approvazione. È quindi savio procedimento, e conforme all'indole delle funzioni della Giunta provinciale, che questa s'informi, istruisca, suggerisca, diriga in qualche modo le Amministrazioni comunali; e tanto più salutare sarà l'esercizio della sua autorità in quanto sarà accompagnata da quei rapporti continui che debbono esistere

---

(1) Cass. Napoli, 14 dicembre 1883 (*Legge*, 1884, I, 411).

(2) Cons. di Stato, 11 gennaio 1862 (*Legge*, 1862, II, 58); 13 novembre 1884 (*Man. amm.*, 1885, n. 118), ecc.

tra due pubbliche istituzioni, le quali hanno un solo obbietto: il benessere degli amministrati.

1269. Devesi da ultimo tenere presente che la Giunta provinciale amministrativa non è giuridicamente vincolata ai pareri di persone tecniche o a perizie annesse alla deliberazione consiliare. Essa esercita il suo potere discretivo e di apprezzamento sul merito dell'affare, indipendentemente dagli elementi accennati e secondo la propria convinzione, allo stesso modo che per l'art. 270 del Codice di procedura civile l'autorità giudiziaria non è vincolata dall'avviso dei periti.

1270. La legge non stabilisce alcun termine per i provvedimenti della Giunta provinciale; ed è naturale. Per bene adempire il suo ufficio, la Giunta può avere mestieri di esaminare documenti, relazioni, perizie, ordinar anche indagini: sarebbe quindi assurdo imporle un termine perentorio. Spetta quindi al prefetto, che la presiede, a sollecitare l'andamento de' suoi lavori, a impedire che con ritardi ingiustificati possa venire danno alle amministrazioni comunali. Havvi però una eccezione a questa regola: ed è quella portata dall'art. 11 della legge 29 marzo 1903 sull'assunzione di pubblici servizi da parte dei Comuni. Per tale articolo la deliberazione del Consiglio comunale per l'assunzione diretta di un pubblico servizio è sottoposta di urgenza al parere della Giunta provinciale amministrativa, la quale deve esaminarla in un termine non maggiore di trenta giorni. Trascorso questo termine, il prefetto deve trasmettere la deliberazione anche colle sue osservazioni alla Commissione Reale istituita dalla legge del 17 maggio 1900, n. 173.

1271. Contro i provvedimenti della Giunta è ammesso ricorso in via gerarchica, cioè, al Governo del Re, che provvede, sentito il Consiglio di Stato; e contro il regio decreto (secondo la giurisprudenza della Sezione IV del Consiglio di Stato) è ammesso poi ricorso alla Sezione medesima.

1272. I provvedimenti della Giunta provinciale essendo ordinariamente atti determinati da apprezzamenti discrezionali

di circostanze e di fatti, ne segue che il ricorso non è facilmente ammesso, essendo *regula juris* del Supremo Consesso il non sostituire i propri apprezzamenti a quelli della Giunta. Ma se dai documenti apparisca o la illegalità del provvedimento, o l'arbitrio, anche in forma legale, o la manifesta ingiustizia, il Consiglio di Stato non esita ad entrare nel merito e dare parere per l'annullamento. Il Governo del Re è il supremo custode della legalità e dell'ordine nelle amministrazioni: e il Consiglio di Stato deve illuminarne l'intervento vigile ed efficace, per impedire che l'azione delle Giunte provinciali, invece di esser tutelare per i Comuni, si svolga a loro danno.

§ 2. — Alienazioni di beni e valori comunali: costituzione di servitù: contrattazione di prestiti.

1273. Atti soggetti all'approvazione della Giunta provinciale amministrativa. — 1274. Alienazione di immobili. — 1275-1276. Che s'intenda per beni immobili. — 1277. Fabbricati di legno fissi al suolo. — 1278. Vendita di piante, di derivazioni d'acqua. — 1279. Costituzione di enfiteusi sopra un fondo comunale. — 1280. Concessione di occupazione del suolo comunale. — 1281. Divisioni e transazioni. — 1282. Casi di diniego di approvazione da parte della Giunta provinciale. — 1283. Titoli del debito pubblico. — 1284. Cauzione e pegno con titoli del debito pubblico. — 1285-1286. Alienazione di debiti industriali o di credito. — 1287. Dilazione concessa al debitore. — 1288. Condono di interessi. — 1289. Cancellazione di crediti dichiarati inesigibili. — 1290. Condono o cessione di fitti. — 1291. Novazione del debitore. — 1292. Novazione obbiettiva. — 1293. *Datio in solutum*. — 1294. Cancellazione di ipoteca. — 1295-1296. Alienazione di azioni industriali. — 1297-1298-1299. Costituzione di servitù. — 1300. Contrattazione di prestiti. — 1301-1302-1303. Poteri della Giunta provinciale amministrativa e del Consiglio di Stato. — 1304. Prestiti sotto forma di lotteria. — 1305. Id. con la Cassa di credito comunale e provinciale.

1273. L'art. 194 colloca in prima linea, tra le deliberazioni comunali soggette all'approvazione della Giunta provinciale:

1° l'alienazione di beni immobili;

2° l'alienazione di titoli del debito pubblico, di semplici titoli di credito, e di azioni industriali;

3° la costituzione di servitù;

4° la contrattazione di prestiti.

1274. *Immobili e diritti relativi a beni immobili.* — Prima fra tutte le deliberazioni soggette ad approvazione, la legge colloca l'alienazione di beni immobili. — Quando si consideri che un gran numero dei più antichi Comuni provvedevano

coi redditi de' loro beni alla maggior parte delle spese comunali, e che questi beni sono scomparsi per molti Comuni o per usurpazione, o per alienazione fraudolenta, o per necessità create dalla imprevidenza o dalla colpa degli amministratori, è da deplorare che il freno salutare della legge non sia stato rigorosamente applicato, e che si abbia anche oggi l'esempio non infrequente di dilapidazione dei beni comunali.

1275. La espressione della legge è latissima; quindi, tanto se trattisi di vendita quanto se di permuta, di costituzione di ipoteca, di rinuncia a servitù reali o personali (usufruttto, uso), sia a titolo gratuito od oneroso, sempre quando gli atti accennati abbiano per oggetto un immobile, dovrà aversi l'autorizzazione.

1276. Sono poi beni immobili quelli che come tali vengono considerati dal Codice civile all'art. 407 e segg. nella loro triplice ripartizione di immobili per natura, per destinazione e per l'oggetto a cui si riferiscono.

1277. Sulla scorta degli accennati articoli ben fu ritenuto dal Consiglio di Stato, con parere del 27 dicembre 1888, che ove il Consiglio abbia deliberato di porre in vendita dei baracconi fabbricati in legno infissi al suolo in modo stabile e permanente, la relativa deliberazione va approvata dalla Giunta provinciale amministrativa, poichè si tratta di vendita di immobili a termini dell'articolo 408 del Codice civile.

1278. Lo stesso è a dirsi se si tratti della vendita di piante o di derivazione di acqua, in conformità agli art. 410 e 412 del Codice civile, come pure ritenne il Consiglio di Stato con parere del 26 ottobre 1878.

1279. È parimenti sottoposta all'approvazione della Giunta provinciale la deliberazione colla quale il Consiglio comunale statuisca la costituzione di una enfiteusi sopra un suo fondo o stabile: ma, salvo che concorrano eccezionali ragioni di

manifesta utilità pel Comune, deve procedersi a rilento nel concedere beni in enfiteusi; e ciò perchè, avendo gli enfiteuti la facoltà di redimere il fondo dal canone enfiteutico, giusta l'art. 1564 del Codice civile, il capitale ricavato può facilmente essere distratto con grave danno economico del Comune, che perderebbe una rendita senza poterla ricostituire. Rientra perciò nella competenza della Giunta provinciale il decidere se per tale concessione possa venire o no danno all'azienda comunale (1).

1280. Ma se trattisi di un qualunque godimento concesso non su beni patrimoniali, ma demaniali pubblici del Comune, come, per esempio, l'occupazione per un dato tempo di una piazza o la facoltà concessa di apporre tubi, fili o rotaie sopra o sotto una strada? Dovrà, in simili casi, essere richiesta l'approvazione della Giunta provinciale amministrativa?

Il Consiglio di Stato, con parere del 30 novembre 1888, ha ritenuto la negativa, adducendo che non può giuridicamente ammettersi che nelle accennate ipotesi si abbia una qualunque alienazione, che è esclusa dalla natura e speciale affezione della cosa concessa in godimento e che, per conseguenza, non avendosi in simili casi alcuna diminuzione del patrimonio comunale, non è necessaria l'autorizzazione della Giunta provinciale amministrativa. Ma non possiamo aderire a questa opinione; e preferiamo la precedente contraria giurisprudenza dell'alto Consesso (2). L'occupazione permanente e continua, sia pure rivocabile, del suolo e del sottosuolo comunale, costituisce per se stessa una diminuzione del valore e una limitazione dell'uso del suolo stesso: una ferrovia, una tramvia sono pesi reali, che gravano il demanio del Comune: e, difatti, sono sempre oggetto di convenzione, colla quale il Comune pattuisce un canone: ne segue che l'autorità tutoria ha il diritto e il dovere d'intervenire, per apprezzare l'entità, gli effetti, la durata della concessione; perchè, fintanto che questa esiste, il Comune non può farne ad altri: si ha quindi,

(1) Cons. di Stato, 18 dicembre 1881 (*Man. amm.*, 1884, 199); MAGNI, sull'art. 169, n. 28.

(2) Cons. di Stato, 18 febbraio 1881 (*Legge*, 1881, I, 747); 14 dicembre 1883 (*Ivi*, 1884, I, 319).

in fatto, una vera e propria diminuzione, più o meno durevole, del demanio municipale (1).

1281. Si è chiesto se l'approvazione è necessaria in caso di divisioni o transazioni che interessano il Comune ed hanno per oggetto beni stabili. Si è sostenuto che tanto la divisione quanto la transazione hanno carattere dichiarativo e non traslativo; che quindi non può dirsi che nella specie si abbia una alienazione, onde parrebbe non necessaria l'approvazione superiore.

Nondimeno riteniamo che questa sia sempre necessaria, non già in base ad alcuna ragione di analogia, ma bensì per l'art. 195, ove è stabilito che nessun Consiglio comunale potrà intentare in giudizio un'azione relativa ai diritti sopra beni stabili, nè *aderire ad una domanda* relativa agli stessi diritti, senza averne ottenuto l'autorizzazione dalla Giunta provinciale amministrativa (2). Ora la domanda, a cui in tale articolo si accenna, può essere tanto giudiziale che stragiudiziale; ma, a qualunque scopo rivolta, sia pure per transazione e divisione, se riguardi beni stabili, rende necessaria l'approvazione della Giunta provinciale amministrativa nell'interesse del Comune.

1282. La Giunta provinciale può negare l'approvazione all'alienazione tanto in riguardo alle condizioni del contratto svantaggiose pel Comune, quanto in riguardo al cattivo impiego che il Comune voglia fare del danaro ricavando. Quindi il Consiglio di Stato in più casi disse giusto il diniego della approvazione quando il Comune abbia deliberato di disfarsi di beni patrimoniali per far fronte a spese ordinarie, o per fare spese facoltative, o per estinguere passività contratte, o per alleggerire le sovrimposte, ritenendo che ciò possa farsi

(1) Qualcuno vorrebbe giustificare la necessità dell'intervento dell'autorità tutoria considerando le concessioni come analoghe a costituzioni di servitù: altri, come locazioni di beni stabili per oltre i dodici anni. Nessuna di queste analogie regge: più razionale è quella che propugniamo, per la quale la concessione importa una diminuzione della disponibilità e dell'uso del demanio comunale, per cui equivale a una alienazione indeterminata.

(2) MAZZOCCOLO, op. cit., 578.

solo per occorrenze straordinarie in cui vengano meno le risorse del Comune (1).

1283. *Titoli del debito pubblico - Crediti - Titoli.* — Devono pure essere debitamente approvate le alienazioni di titoli del debito pubblico, per la importanza che esse presentano. Nulla vieta che sui medesimi sia costituito un usufrutto (art. 498 del Codice civile, capoverso 3°; art. 25 e 26 della legge 10 luglio 1861 sul debito pubblico), o una ipoteca (art. 1967, capov. 4°, del Codice civile; art. 24 della legge citata). Ma poichè si tratta pur sempre di una alienazione, gli atti relativi devono essere approvati.

1284. Lo stesso dicasi della cauzione o del pegno concesso mediante la consegna di titoli del debito pubblico.

1285. Anche le alienazioni di semplici titoli di credito o di azioni industriali devono essere autorizzate dalla Giunta amministrativa, anche se si tratti di valore poco o nulla rilevante.

1286. Per titolo di credito si intende qualunque ragione creditoria possa competere al Comune per qualunque causa, sia pur essa controversa e non liquida. La sua cessione o sottoposizione a pegno deve essere autorizzata.

1287. Che dovrà decidersi circa la dilazione concessa al debitore? Stando alla parola della legge, non pare che debba essere autorizzata, non avendosi nella ipotesi alcuna alienazione (2).

1288. *Quid* del condono degli interessi? Deve essere autorizzato costituendo gli interessi per sè una ragione creditoria.

---

(1) Così il Consiglio di Stato, con parere del 1° ottobre 1902 (*Rivista amm.*, LIII, 986), ritenne soggetta all'approvazione della Giunta provinciale, a tenore dell'art. 194, n. 1, la deliberazione colla quale il Consiglio riconosce il diritto di proprietà di un terzo su una determinata area, implicitamente rinunziando al diritto di proprietà precedentemente vantato dal Comune sull'area stessa.

(2) Cons. di Stato, 17 aprile 1889 (*Riv. amm.*, XL, 489).

Altrettanto è a dirsi del condono di una somma anticipata ad un impiegato comunale sul suo stipendio, di una parte del suo debito ad un appaltatore, di una multa incorsa da un contraente e imprenditore per inadempimento di obblighi verso il Comune, e via dicendo.

1289. È egualmente alienazione di credito, soggetta alla approvazione della Giunta provinciale, la cancellazione dal bilancio di un credito dichiarato inesigibile, dovendo la Giunta prima accertarne la inesigibilità effettiva, ed essendovi il pericolo che, per colpevoli compiacenze o per accordi fraudolenti, si dichiari inesigibile un credito che si può benissimo realizzare.

1290. Lo stesso deve dirsi del condono o della cessione gratuita di fitti.

1291. Sarà soggetta all'approvazione della Giunta la deliberazione relativa alla novazione del debitore, alla quale il Consiglio comunale acconsenta? Può tale atto ritenersi come una alienazione? A noi pare che la questione vada risolta col richiamo dell'art. 1268 del Codice civile. « La novazione non può validamente effettuarsi se non tra persone capaci di contrattare ». Ora, per l'art. 1106 sono incapaci di contrattare « generalmente tutti coloro ai quali la legge vieta determinati contratti ». Fra queste persone sta indubbiamente il Comune per gli atti indicati dall'art. 194. Onde, come esso è incapace di contrattare rispetto ai crediti, segue necessariamente che non può neppure consentire alla novazione senza l'approvazione della Giunta provinciale amministrativa.

1292. Lo stesso dicasi della novazione obbiettiva, quando un nuovo credito viene sostituito all'antico, che rimane estinto.

1293. La *datio in solutum*, che si operi da parte del Comune mediante la cessione di una ragione creditoria, dovrà anche essa sottostare alla superiore approvazione?

Se la *datio in solutum* si considera come un vero e proprio pagamento, poichè questo non ha bisogno di alcuna

approvazione, anche quella dovrebbe esserne esente e con essa la relativa cessione di credito. Ma poichè oramai è ritenuto che la *datio in solutum*, più che un pagamento, implica una novazione obbiettiva, devesi dedurre che la cessione di credito con cui essa si attua vada sottoposta alla approvazione della Giunta provinciale amministrativa; e ciò per le ragioni più sopra svolte.

1294. Nel caso di credito garantito da ipoteca, è stata fatta la questione se il Consiglio comunale possa validamente consentire alla cancellazione della medesima senza che sia necessaria la superiore approvazione della relaliva deliberazione. Trovando nel fatto difficoltà i conservatori delle ipoteche a procedere alla cancellazione senza che la deliberazione del Consiglio comunale fosse stata approvata dall'autorità tutoria, il Ministero dell'interno propose il quesito a quello di grazia e giustizia, osservando che non essendo richiesta l'autorizzazione dei Comuni per la esazione dei crediti, non poteva la stessa ritenersi necessaria per consentire alla cancellazione delle relative ipoteche. E il Ministero di grazia e giustizia, con circolare 23 gennaio 1888, in base alle ragioni addotte, prescrisse che non dovesse nel caso richiedersi dai conservatori l'approvazione della deliberazione consigliare da parte della Giunta provinciale per potersi eseguire la cancellazione dall'ipoteca (1). Però successivamente, essendosi verificate difficoltà nell'applicazione, il Consiglio di Stato opinò, ed il Ministero di grazia e giustizia con circolare dell'aprile 1891 dispose, che fossero sottoposte ad approvazione tutte le cancellazioni di ipoteche.

---

(1) In altra precedente circolare, del 18 febbraio 1868, al quesito proposto se fosse soggetta ad approvazione dell'autorità tutoria la deliberazione consigliare di cancellazione o di riduzione di un'ipoteca iscritta a garanzia di crediti e diritti del Comune, il ministro dell'interno rispondeva facendo una distinzione: se la cancellazione dell'ipoteca è deliberata dal Comune o per rinuncia al diritto guarentito, o per rinuncia alla garanzia ipotecaria, trattandosi in tal caso di alienazione di un diritto reale, occorre l'approvazione dell'autorità; se invece la cancellazione o riduzione dell'ipoteca è deliberata per essere stato il Comune soddisfatto in tutto o in parte del suo credito, potendo il Comune riscuotere il proprio credito senza bisogno di autorizzazione, così può consentire, senza approvazione dell'autorità tutoria, la cancellazione totale o parziale dell'ipoteca.

1295. È sottoposta all'approvazione della Giunta provinciale amministrativa anche la alienazione di azioni industriali, cioè il diritto ad una quota del capitale sociale che può avere il Comune in una società di commercio, o in una industria? L'espressione adoperata dalla legge deve intendersi in senso largo; onde, qualunque sia l'azione che al Comune compete, deve sempre richiedersi l'approvazione della Giunta provinciale amministrativa per la sua alienazione, avendosi sempre con questa una diminuzione del patrimonio comunale.

1296. Lo stesso dicasi della concessione in pegno della azione medesima.

1297. *Costituzione di servitù.* — Nel parlare dell'alienazione dei beni immobili abbiamo già accennato alla rinuncia al diritto di servitù; ora la costituzione di servitù equivalendo a uno smembramento della proprietà, non può essere considerata altrimenti che come un'alienazione parziale: deve quindi essere soggetta all'approvazione della Giunta provinciale.

1298. La rinunzia al diritto di servitù, essendo questa un diritto immobiliare (art. 415 del Codice civile), si risolve in una vera alienazione di immobili; onde deve pur essa essere autorizzata.

1299. Abbiamo già detto più sopra che non può considerarsi come costituzione di servitù la concessione che il Comune faccia per collocamento di rotaie, di tubi sotterranei, e simili: le quali, come concessioni amministrative, revocabili sempre, fatte a società o a privati, non possiedono alcuno degli elementi costitutivi della servitù.

1300. *Contrattazione di prestiti.* — Sottostà pure alla superiore autorizzazione la contrattazione di prestiti: pertanto, oltre le formalità prescritte all'art. 162, dovrà osservarsi anche questa.

La legge, parlando di contrattazione di prestiti, non distingue a seconda che trattisi di mutuo attivo o passivo rispetto al Comune, o meglio secondo che questo sia mutuante

o mutuatario. Quindi, in ogni caso dovrà intervenire l'autorizzazione.

Ed infatti, nel n. 2 dell'art. 194 trovasi in conformità stabilito che l'impiego di danaro a mezzo di mutuo, eccetto quando questo viene garantito con ipoteca, deve essere autorizzato dalla Giunta provinciale amministrativa.

1301. Il potere discrezionale che ha la Giunta provinciale nell'esercizio delle sue funzioni deve da essa essere esercitato specialmente sulle deliberazioni relative alla contrattazione di prestiti: si è veduto quante preoccupazioni ha il legislatore circa simili operazioni, così spesso funeste per i contribuenti: quindi può la Giunta provinciale negarle in tutto o in parte, subordinandole a certe norme, condizioni o riserve per l'esatta e scrupolosa erogazione delle somme mutuate: e rettamente il Consiglio di Stato ha opinato che non eccede i suoi poteri la Giunta provinciale quando, autorizzando un mutuo per la estinzione di certe gravi passività del Comune, stabilisce che la erogazione rimanga vincolata alla vigilanza della Prefettura per assicurare che la somma mutuata venga effettivamente ed esclusivamente impiegata alla soddisfazione delle passività stesse, con l'obbligo al Comune di trasmettere al *visto* prefettizio, prima del pagamento ai creditori, i singoli mandati (1).

1302. Si è sostenuto che con questo parere il Consiglio di Stato ha dato alle competenze della Giunta un potere esorbitante, non consentito dalla legge: ma non si è detto quale sia la legge violata. Quando il legislatore conferisce ad un'autorità un ufficio, si deve ritenere che gli ha concesso altresì tutti i mezzi necessari per l'adempimento effettivo di esso: e si può applicare alle autorità amministrative ciò che i giureconsulti romani han detto delle autorità giudiziarie: che, cioè, *cui jurisdictio data est ea quoque concessa esse videntur sine quibus jurisdictio explicari non potest* (2). E quando la legge dà alla Giunta l'incarico di provvedere come

(1) Cons. di Stato, 3 giugno 1891 (*Man. amm.*, 1891, 284).
(2) L. 2, D. *De jurisdictione*, II, 1.

autorità tutoria sulle deliberazioni dei Consigli comunali, le dà anche *ipso jure* quelle facoltà che le occorrono per rendere efficace l'esercizio della sua autorità, purchè non offenda una positiva disposizione di legge.

1303. Pertanto la Giunta provinciale entra nel merito amministrativo del prestito. Il prefetto esamina solo se furono osservati gli art. 162 e 163. La Giunta deve esaminare lo scopo del prestito e se questo fu contratto nei limiti del fabbisogno; se le sue condizioni non siano tali da aggravare la situazione finanziaria del Comune e le sue garanzie tali da tornare a questo pregiudizievoli. Ha perciò facoltà di limitare il prestito ad una somma minore, e di designare le condizioni che essa voglia eliminate dal contratto. Ha pure facoltà di negare la approvazione quando il Comune voglia con un prestito far fronte a spese ordinarie, o fare spese facoltative, non urgenti, quantunque utili (1). Non può negarla quando col prestito si vogliano estinguere debiti più onerosi (2).

1304. Se il prestito si vuol contrarre sotto forma di lotteria occorre anche l'autorizzazione per decreto reale a sensi della legge 19 giugno 1870, n. 5761.

1305. Trattandosi di prestiti con la Cassa dei depositi e prestiti o con la Cassa di credito comunale e provinciale, aventi per iscopo la unificazione a sistemazione di debiti anteriori, la Giunta provinciale amministrativa deve limitarsi ad un parere, l'affare dovendo venir esaminato dalla Commissione reale istituita dall'art. 5 della legge 17 maggio 1900, n. 173. Questa dà il suo parere definitivo sulla concessione del prestito, ed ove si tratti di Comune insolvente, che abbia ecceduto o debba eccedere il limite legale della sovrimposta per la sistemazione dei suoi debiti, deve compiere una revisione straordinaria e, occorrendo, una modificazione al bilancio del Comune, in modo da assicurare col prestito richiesto il

---

(1) Cons. di Stato, 17 luglio 1872 (*Man. amm.*, 1872, 263); 8 novembre 1876 (*Ivi*, 1877, 381); 18 gennaio 1889 (*Ivi*, 1889, 248).

(2) Cons. di Stato, 8 gennaio 1881 (*Man. amm.*, 1881, 59).

completo e definitivo assetto finanziario ed amministrativo del Comune stesso, e da assicurare inoltre che il provento del prestito sarà esclusivamente adoperato al pareggio o al consolidamento del bilancio od all'alleviamento di altre tasse ed imposte: accrescendo, ove occorra, oltre i limiti legali la sovrimposta e quelle fra le tasse locali, i cui massimi e minimi non sono specificati per legge; riducendo le spese tutte, comprese le obbligatorie, in modo da proporzionarle alle forze contributive del Comune, e vincolando alle delegazioni anche la totalità della sovrimposta ove le condizioni del bilancio riformato lo consentano.

§ 3. — Acquisti di azioni industriali: impieghi di danaro.

1306. Oggetto del n. 2 del presente articolo. — 1307. Censura di esso. — 1308. L'art. 161 messo in rapporto con l'art. 194, n. 2: acquisto di titoli di debito pubblico esteri. — 1309-1310. Se per gli acquisti contemplati nel n. 2 dell'art. 194 occorra l'osservanza della legge 21 giugno 1896. — 1311. Impieghi di danaro. — 1312. Impieghi di danaro sottratti all'approvazione della Giunta provinciale amministrativa. — 1313. Ragione della disposizione. — 1314. Dovere della Giunta di esaminare tali impieghi. — 1315. A quali beni immobili si estenda la esenzione. — 1316. Ricostruzione di uno stabile. — 1317. Acquisto di mobili. — 1318. Mutui guarentiti con ipoteca. — 1319. Id. id., con fideiussione o pegno. — 1320. Versamento di somme nella Cassa dei depositi e prestiti; acquisto di buoni del Tesoro.

1306. Veniamo ora all'esame del capoverso 2° dell'art. 194. Esso riguarda anzitutto gli acquisti di azioni industriali e gli impieghi di danaro, che devono essere autorizzati dalla Giunta provinciale amministrativa.

1307. L'autorizzazione è richiesta per non esporre il Comune al rischio di impiegare i proprî capitali in una società che non presenti solide garanzie, sia per insufficienza del fondo sociale, sia per la natura degli atti che compie. Ma più saviamente avrebbe provveduto il legislatore se avesse espressamente vietato ai Comuni l'acquisto di titoli industriali di qualsivoglia natura; e merita lode l'articolo 28 della legge 17 luglio 1890 sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, il quale prescrive tassativamente che « le somme da investirsi debbono essere impiegate in titoli del debito dello Stato o in altri titoli emessi a garanzia dello Stato »: con questa disposizione si è messo termine agli impieghi disastrosi del

danaro delle pie istituzioni in valori screditati: impieghi non di raro fatti con frode a pro di amministratori che si arricchivano così col danaro del povero.

1308. Per l'articolo 161 è vietato ai Comuni l'acquisto di titoli del debito pubblico esteri. Ora può ritenersi ugualmente vietato ai Comuni l'acquisto di azioni industriali, quando si tratti di società estere? Si è ritenuto che questo divieto non esiste, poichè l'art. 194, capoverso 2°, non lo ripete; e si è aggiunto che se poi si tratti di società estere, ma che esercitino nel Regno il loro commercio e abbiano adempito alle formalità prescritte dagli art. 230 e seguenti del Codice di commercio, non vi è più motivo a dubitare; e finalmente che rimane ad ogni modo lasciato all'apprezzamento della Giunta provinciale amministrativa il valutare convenientemente anche questo nuovo elemento di fatto e le difficoltà a cui si può andare incontro, quando si tratti di autorizzare l'acquisto di azioni emesse da società estere. Non possiamo accettare questa soluzione: e riteniamo che, col vietare l'acquisto di titoli di debiti pubblici esteri, il legislatore ha inteso, *a fortiori*, estendere il suo divieto all'acquisto di titoli industriali esteri, il quale sarebbe ben più pericoloso dell'acquisto dei titoli di Stato.

1309. Acccenniamo ora a una questione, alla quale dovremo riferirci anche in seguito nell'ulteriore commento del capoverso 2° dell'art. 194. La autorizzazione della Giunta provinciale amministrativa, che la legge richiede per l'acquisto di azioni industriali, dispensa il Comune dal dover riportare, per l'atto medesimo, l'autorizzazione sovrana già prescritta dalla legge 5 giugno 1850 per gli acquisti dei Corpi morali ed ora dalla legge 21 giugno 1896?

1310. La risposta negativa non può essere dubbia, ove si considerino gli scopi che il legislatore, con la ricordata legge, si è prefisso.

Il primo di questi scopi è d'impedire che il corpo morale sia esposto ad un acquisto dannoso; il secondo d'impedire, per quanto è possibile, la manomorta; infine (nelle disposizioni testamentarie), che il corpo morale stesso non vada ad

arricchirsi in danno delle legittime aspettative della famiglia del donante o disponente.

Ora, l'intervento della Giunta provinciale amministrativa soddisfa al primo scopo, esaminando questa se convenga o no, nell'interesse del Comune, approvare l'acquisto; ma ciò non può eliminare l'intervento dello Stato per esaminare, nell'interesse sociale, se debba permettersi l'acquisto medesimo o non vi osti la ragione economica (aumento della manomorta), o la morale (protezione degli interessi della famiglia del disponente). Pertanto, ambedue le autorizzazioni non presentano, nei loro rapporti vicendevoli, alcuna contraddizione. Onde se l'acquisto di azioni industriali rientri, per il modo in cui si attua, nei casi contemplati dalla legge 21 giugno 1896 — si tratti, cioè, di acquisto per donazione o testamento — dovrà, oltre l'autorizzazione della Giunta provinciale amministrativa, intervenire l'autorizzazione sovrana.

1311. Devono pure essere approvati dalla Giunta provinciale amministrativa gli impieghi di danaro.

Richiamiamo la disposizione dell'art. 161; esso statuisce: « I capitali disponibili di ogni specie devono essere impiegati. È però vietato l'acquisto in titoli dei debiti pubblici esteri ». L'impiego di danaro che deve essere autorizzato è quello che conserva la somma versata o la fa rivivere nella cosa in cui fu impiegata. È giusto che in tale caso intervenga la superiore approvazione, affinchè il Comune non sia esposto ad una perdita o ad una impresa dannosa.

Che questa, e non altra, sia la interpretazione da darsi alla parola della legge, si rileva dagli assurdi in cui si cadrebbe quando si ritenesse che per impiego di danaro si debba intendere qualunque versamento di somma per qualunque scopo fatto. Da ciò seguirebbe invero che il Comune non avrebbe più libero quasi nessun atto di amministrazione, semprechè si trattasse di versare una somma di qualsiasi entità. Così, dovrebbe ottenere la superiore approvazione anche il pagamento degli stipendi e salari agli impiegati e inservienti comunali.

Ritenuto pertanto che l'impiego si abbia solo quando si volga una somma ad una destinazione o uso determinato che

la conserva o la fa rivivere sotto altra forma, è chiaro che, ove si tratti di alienazione estintiva di capitale, o di pagamenti in esecuzione di obblighi legalmente assunti, la superiore approvazione non è necessaria, perchè nella specie non si tratta di impiego.

1312. Vi sono però dei veri casi di impiego di somma che nondimeno la legge esenta dall'obbligo di riportare l'approvazione della Giunta provinciale amministrativa. Essi sono:

a) la compra di stabili;

b) il mutuo garantito con ipoteca;

c) il deposito della somma nella Cassa dei depositi e prestiti;

d) l'acquisto di fondi pubblici dello Stato o di buoni del Tesoro.

1313. La ragione, per cui in questi casi non è richiesta l'approvazione della Giunta provinciale, è da ricercarsi nella presunta sicurezza che l'impiego presenta nelle ipotesi accennate, sebbene, a dir vero, essa non sempre ricorra: come quando l'acquisto di stabili si compia a condizioni svantaggiose, oppure sia irrisoria e non sicura l'ipoteca accesa a garanzia del mutuo. E qui non possiamo che rinviare a quanto abbiamo detto più sopra.

1314. Deve ad ogni modo tenersi presente che nei casi che verranno in esame, sempre quando si tratti di acquisti, ove pure l'approvazione della Giunta provinciale amministrativa non sia richiesta, dovrà tuttavia questa esaminare se l'acquisto stesso, a termini della legge 21 giugno 1896, richieda l'autorizzazione sovrana, in armonia con gli art. 932 e 1060 del Codice civile.

Quindi l'acquisto di stabili a qualunque titolo, tanto gratuito che oneroso, e quello di stabili o mobili per donazione o testamento, dovrà, a termini della citata legge, essere autorizzato sempre con decreto reale, previo parere del Consiglio di Stato.

Ciò premesso, veniamo ad esaminare più davvicino gli impieghi di danaro sottratti alla approvazione della Giunta provinciale amministrativa.

1315. Qui è opportuno avvertire che fra i beni immobili, pel cui acquisto non è necessaria l'approvazione della Giunta provinciale amministrativa, vanno compresi quelli che sono tali considerati all'art. 407 e segg. del Codice civile; onde sono esenti dalla approvazione superiore gli acquisti di fabbriche, mulini ed altri edifizi fissi su pilastri o formanti parte di una fabbrica, quelli riguardanti servitù prediali o azioni che tendono a ricuperare immobili o diritti ad essi relativi (art. 408 415 del Codice civile).

1316. *Quid* se trattisi di somma che viene impiegata per costruire o ricostruire uno stabile? Dovrà richiedersi l'approvazione? È evidente che, tanto se la somma venga nella ipotesi investita su cosa già appartenente al Comune, quanto se sul fondo di un terzo, di vero acquisto non si tratta, ostandovi nel primo caso lo stato delle cose, e nel secondo il fatto che la proprietà della somma impiegata non conferisce per sè quella della produzione ottenuta. Pertanto l'impiego dovrà essere autorizzato. Non bisogna però dimenticare il disposto dell'art. 175, n. 6, che dichiara obbligatorie le spese per la conservazione del patrimonio comunale: epperciò il Comune può, anzi deve, deliberare tali spese, senza che la relativa deliberazione sia soggetta alla approvazione della Giunta provinciale.

1317. Esentando la legge dalla necessità della approvazione l'impiego di danaro che si volga all'acquisto di stabili, dovrebbe seguire che, ove si tratti di acquisto di mobili, debba l'approvazione aver luogo. Ma questa conclusione vuol essere intesa con discrezione: se il Comune impiega il danaro in acquisti di oggetti mobili non destinati a servizi comunali, immobilizzando così somme più o meno considerevoli, è certo che l'autorità tutoria ha qualità per intervenire, anche a sensi e per gli effetti dell'art. 288: è una questione di fatto, sulla quale il prefetto potrà essere buon consigliere della Giunta provinciale chiamandone l'attenzione sulle relative deliberazioni.

1318. Sono invece esenti dall'approvazione gli impieghi di somme che si attuano mediante mutui garantiti da ipoteche,

tanto se il prestito sia fatto a titolo oneroso che gratuito, non ponendo la legge alcuna restrizione.

1319. Se trattisi invece di garanzia concessa dal mutuatario a mezzo di fideiussione o pegno, dovrà richiedersi la autorizzazione.

1320. Da ultimo gli impieghi che si effettuano col versamento della somma nella Cassa dei depositi e prestiti, o con l'acquisto di fondi pubblici dello Stato, o di buoni del Tesoro, non hanno bisogno della approvazione della Giunta provinciale amministrativa per la indiscutibile sicurezza che presentano.

§ 4. — Locazioni e conduzioni oltre i dodici anni.

1321. Locazioni e conduzioni. — 1322. Cose mobili ed immobili. — 1323. Locazione d'opera: impiegati e salariati. — 1324. Se vi sia contraddizione fra il n. 3 dell'art. 194 e il n. 4. — 1325. Se le locazioni oltre i 12 anni non approvate siano nulle o riducibili — 1326-1327. Locazione non dodicennale prorogata ad oltre il dodicennio dal suo principio.

1321. Il capoverso 3° dell'art. 194 provvede riguardo alle locazioni e conduzioni, richiedendo l'approvazione ove esse eccedano i 12 anni.

In esso non si distingue se trattisi di locazioni che il Comune concede sui proprî beni patrimoniali, oppure che il medesimo assume. Pertanto nell'un caso e nell'altro dovrà intervenire la approvazione della Giunta provinciale amministrativa.

1322. Non si fa neppure distinzione riguardo alla cosa cadente in locazione, sia essa un mobile o un immobile, oppure un'opera. Quindi, se pure trattisi di quest'ultima, il relativo contratto, quando ecceda i dodici anni, dovrà essere approvato.

1323. *Quid* degli impiegati o salariati comunali? Abbiamo già dimostrato più sopra che non può dirsi che assumano una locazione d'opera. Si ha di preferenza un contratto *sui generis*, un rapporto complesso che, come sopra avvertimmo, costituisce un *vinculum juris publici* anzichè un rapporto di diritto privato, e al diritto privato non si ricorre, nella

interpretazione degli effetti di esso, che nel silenzio del diritto pubblico. Questa regola si estende così agli impiegati come agli agenti permanenti (guardie municipali, daziarie, campestri, messi, ecc.). Pertanto, in mancanza di una espressa disposizione che lo regoli, quale si ha per i segretari comunali, per i medici, per i maestri elementari, riteniamo che non possa ricorrersi all'art. 194, n. 3, ove si parla delle locazioni, ma piuttosto all'art. 194, n. 4, che richiede la superiore approvazione per le spese che vincolano i bilanci per oltre 5 anni.

1324. Accenniamo ora ad una apparente contraddizione che sorge dal raffronto delle due disposizioni legislative, per cui da un lato deve richiedersi l'approvazione della Giunta provinciale amministrativa per le locazioni eccedenti i 12 anni, e dall'altro l'approvazione medesima è richiesta sempre che si tratti di spese che vincolano i bilanci per oltre 5 anni. Potrebbe da questa ultima disposizione quasi dubitarsi se anche quando si tratti di locazione sessennale non debba richiedersi l'approvazione superiore, avendosi nella specie una spesa che pure vincola il bilancio per il termine preveduto dalla legge. La contraddizione fra le due disposizioni evidentemente esiste: e non pare possa risolversi altrimenti che col distinguere fra le locazioni che fa il Comune di beni altrui per destinarli a servizi pubblici, pei quali assume una spesa, per la quale, se il vincolo eccede i 5 anni, occorre l'approvazione dell'autorità tutoria; mentre se dà in locazione i beni suoi, l'approvazione è necessaria solo se la locazione eccede i 12 anni. Riconosciamo noi stessi che questa distinzione è alquanto arbitraria; ma è il solo modo di conciliare le due disposizioni.

1325. *Quid* delle locazioni oltre i 12 anni, che non furono convenientemente approvate? Dovranno ritenersi nulle per intero o semplicemente riducibili?

La prima interpretazione più rigorosa avrebbe sicuro fondamento quando si riuscisse a dimostrare che nella ipotesi il contratto è indivisibile, onde deve sussistere o cadere per intero. Ma ciò non è nella generalità dei casi, ostandovi la nozione data dal Codice civile delle obbligazioni indivisibili.

Del resto, la questione non è nuova nè recente, valendo al riguardo quanto si dice circa la riducibilità delle locazioni ultranovennali compiute dal semplice amministratore (1). Ora, per la riducibilità e non-nullità di queste, giustamente fu osservato che, tolto di mezzo l'eccesso, si rientra nel limite per il quale il contraente era competente e aveva facoltà di consentire validamente. Si aggiunga che il Codice stesso, all'articolo 1571, ci dà esempio di riducibilità al termine legale delle locazioni stipulate per un periodo superiore ai 30 anni.

Riassumendo pertanto, riteniamo che ove il Comune abbia concesso o assunto una locazione per oltre dodici anni senza l'approvazione della Giunta provinciale amministrativa, non si ha la nullità dell'intero contratto, ma solo di quella parte del medesimo che eccede il termine accennato.

1326. *Quid* se contratta una locazione, ad esempio, per 10 anni, al quinto anno si convenga di farla durare per altri dieci? Sarà necessaria l'approvazione, cumulandosi il tempo decorso con quello che ancora dovrà decorrere?

Crediamo che non possa nè debba darsi alla questione una risposta categorica e decisiva per ogni caso. Solo da un apprezzamento di fatto dovrà desumersi se le parti con la posteriore convenzione abbiano voluto considerare come interamente estinta la prima, o invece abbiano inteso solo prolungare gli effetti di questa rafforzandone la durata.

L'autorizzazione, non necessaria nella prima, lo sarebbe invece nella seconda ipotesi accennata.

1327. Si oppone contro tale distinzione che si darebbe così modo alle Amministrazioni comunali di eludere la legge pattuendo locazioni relativamente brevi e in seguito rinnovandole. Ma l'obbiezione non regge perchè non si elude la legge nel valersi di una facoltà che la stessa garantisce. D'altronde, scopo del legislatore essendo che il Comune d'un tratto non

(1) Art. 1552 Codice civile: « La locazione che ecceda i nove anni non è permessa a coloro, i quali non possono fare se non gli atti di semplice amministrazione ».

sia obbligato per oltre 12 anni, senza la debita approvazione, lo scopo è raggiunto quando, scaduta una locazione più breve, il Consiglio la rinnova, e rimane ad ogni modo libero di non farlo.

§ 5. — Spese che vincolano i bilanci per oltre cinque anni.

1328. Vincolo ultraquinquennale: spese obbligatorie e facoltative. — 1329. Atti e contratti di durata indeterminata. — 1330. Nomine e conferme di impiegati ed agenti comunali. — 1331. Regolamenti organici: è necessaria la approvazione della Giunta provinciale amministrativa. — 1332. Nullità delle deliberazioni portanti vincolo ultraquinquennale non approvate. — 1333. Effetti e limiti di questa nullità. — 1334-1335. Cessazione. — 1336. Spesa per durata inferiore a cinque anni, ma rinnovabile. — 1337. Norme da seguire nell'esame delle questioni. — 1338. Obbligazioni indeterminate. — 1339. Consorzi.

1328. L'art. 194, n. 4, assoggetta alla approvazione della Giunta provinciale amministrativa le spese che vincolano i bilanci per oltre 5 anni.

La legge non distingue fra spese obbligatorie e facoltative; quindi in ogni caso deve richiedersi l'approvazione. Questa opinione si presenta come la più razionale, ove si consideri che scopo della disposizione è d'impedire che il Comune oltre quel termine si obblighi avventatamente, impegnando le proprie rendite e ponendosi nella impossibilità di provvedere alle esigenze dell'amministrazione; come pure che gli attuali componenti del Consiglio, vincolando i bilanci, riescano per tal via a rendere limitata l'opera dei successsori.

Ora, se queste sono le ragioni che hanno suggerito la disposizione in parola, è chiaro che esse concorrono in ogni caso: tanto se trattisi di spese obbligatorie che facoltative; epperò, è inesatto restringerla solo a queste ultime.

1329. *Quid* se il termine non sia *a priori* determinato o determinabile?

In questo caso è manifesto che debba ugualmente richiedersi la superiore approvazione, non solo perchè questa risponde ad una garanzia di più in favore dell'atto, e assicura da ogni posteriore eventualità, ma anche perchè la competenza del Consiglio a deliberare, dispensandosi dalla approvazione della Giunta provinciale amministrativa, sorge solo quando si tratti di spese che vincolano i bilanci non oltre 5 anni. Pertanto, quando non si possa *a priori* stabilire che il limite della

spesa sta entro tale termine, spetta alla Giunta provinciale amministrativa conoscere della deliberazione per approvarla o respingerla.

1330. È necessaria l'approvazione per le deliberazioni concernenti le nomine degli impiegati comunali, oppure il conferimento di pensioni?

Non vi ha dubbio che se la nomina o la pensione debba durare per oltre 5 anni, la relativa deliberazione va sottoposta ad approvazione. Quanto alle nomine degli impiegati comunali, per le quali la legge determina la durata (segretari, medici condotti) e per taluni anche il minimo degli stipendi (segretari comunali, maestri), quelle stesse considerazioni per le quali abbiamo ritenuto, colla concorde giurisprudenza, l'inapplicabilità dell'art. 162 valgono altresì per giustificare l'esenzione dall'intervento della Giunta provinciale. Poichè oggetto di questo intervento è di impedire che i Consigli deliberino spese inconsulte ed assumano obblighi arbitrari, ne segue che, per le nomine, non è mai necessaria l'approvazione della Giunta provinciale, perchè non può eccedere i 2 o 3 anni; e quanto alla conferma sessennale o a vita, essendo questa l'adempimento di una precisa prescrizione di legge, non v'ha motivo per chiederne l'approvazione all'autorità tutoria.

1331. Prima della legge 7 maggio 1902, n. 144, sui segretari ed impiegati comunali, si faceva questione se fossero soggetti all'approvazione della Giunta provinciale amministrativa i regolamenti organici deliberati dal Consiglio in ordine agli impiegati da tenersi in pianta, allo stipendio o pensione da concedersi loro e alla durata del servizio. La questione non è più ora possibile di fronte al disposto dell'art. 9 della precitata legge, che mentre fa obbligo al Comune di formare uno speciale regolamento, il quale provveda intorno allo stato degli impiegati comunali, determinando il numero, la qualità, lo stipendio di ciascun impiegato e il salario di ciascun inserviente in apposita pianta organica, le attribuzioni e i doveri proprî di ogni impiegato, le debite garanzie di stabilità, ecc., dispone espressamente che tale regolamento debba essere approvato dalla Giunta provinciale amministrativa.

1332. Che diremo della deliberazione con cui siasi imposto al bilancio un vincolo superiore ai 5 anni, se manca la superiore approvazione?

La deliberazione anzidetta è nulla, di nullità assoluta, che non può sanarsi per il decorrere di alcun tratto di tempo, e può essere eccepita da ogni interessato, come abbiamo già visto in altro paragrafo.

1333. Ma la nullità di cui si tratta colpirà tutto l'atto, oppure solo il termine superiore ai 5 anni? Può, in altre parole, ritenersi che fino al limite di 5 anni il vincolo è legalmente imposto, salvo il nessun effetto dell'eccedente? La questione presenta un rapporto di identità con l'altra già da noi esaminata circa la riducibilità delle locazioni superiori ai 12 anni e che non furono debitamente approvate. Per le ragioni stesse allora accennate siamo indotti ora ad ammettere che, pure quando si tratti di vincolo imposto al bilancio, siano da applicarsi le stesse norme, e quindi *utile per inutile non vitiatur* (1). Si avrà pertanto non la nullità dell'intero atto, ma la riduzione entro il limite di legge, e la sua parziale validità, purchè (s'intende) la spesa non sia di quelle che la legge vieta ai Comuni (L. 14 giugno 1874, art. 3; L. 10 febbraio 1889, articolo 260, ecc.): nel quale caso cade l'intera deliberazione.

1334. Ciò però quando la riduzione stessa sia possibile e non contrastata dai fatti: quando, cioè, il vincolo ha carattere divisibile. Quando, ad esempio, si trattasse della costruzione di un'opera, o di un acquisto di cosa che per volontà delle parti, o per natura, non è suscettibile di divisione, il vincolo imposto al bilancio per sopperire alla spesa non potrà evidentemente sussistere in parte; quindi la relativa deliberazione dovrà cadere per intero.

1335. Se invece si trattasse di atti che, pur avendo fra loro stretta attinenza e un nesso a così dire continuativo — come la concessione di sussidi annuali per oltre 5 anni, l'apertura o il livellamento di strade, l'impianto della illuminazione

(1) Contra: Cass. Roma, 22 giugno 1896.

nelle diverse vie, ecc. — dovessero però eseguirsi in modo che la spesa parziale rappresenti un'opera parziale riguardo all'intero progetto, ma nondimeno compiuta e distinta nella sua essenza (livellamento o illuminazione di una sola strada, ecc.), la riduzione è ammissibile.

1336. Ma può avvenire che sia deliberata, ad esempio, una spesa che porta il vincolo del bilancio per 3 anni, e che al 3° anno si rinnovi la deliberazione prorogando il vincolo per il termine medesimo: dovrà la nuova deliberazione sottostare alla approvazione computandosi uniti i due termini?

Anche questa questione fu già da noi esaminata a proposito della identica ipotesi in riguardo alle locazioni al n. 3.

1337. Riteniamo sia imprudente dare una unica risoluzione *a priori* per tutti i casi, come alcuni fanno, e si debba invece porre mente, nel caso singolo, in quale rapporto le due deliberazioni e quindi i due vincoli stiano fra loro. Se nel secondo non si ha che una vera continuazione del primo di cui si protraggono gli effetti, dovrà indubbiamente l'approvazione aver luogo sempre quando i due termini congiunti portino ad un periodo superiore a 5 anni.

1338. Se la spesa deliberata dal Comune crea un'obbligazione della quale non determini la durata, deve intendersi continuativa oltre il quinquennio, se per l'indole sua è continuativo lo scopo pel quale la spesa è stata deliberata.

1339. Per le stesse ragioni la deliberazione relativa alla partecipazione di un Comune ad un consorzio è soggetta alla approvazione dell'autorità tutoria quando l'atto costitutivo non ne determini la durata. Nè vale obbiettare che molti consorzi sono obbligatorî per i Comuni: l'esame delle relative deliberazioni è necessario per vedere se e in quale misura gli obblighi che assume il Comune corrispondono a ciò cui per legge o per contratto esso è tenuto; tanto più che, anche per le spese obbligatorie, compete all'autorità tutoria di limitarle allo stretto necessario, quando il Comune si trovi nel caso preveduto dall'art. 284 della legge comunale.

§ 6. Classificazione, apertura e ricostruzione delle strade comunali.

1340. Classificazione delle strade comunali. — 1341. A quali strade si riferisce la legge. — 1342. Nozione dell'intervento della Giunta provinciale amministrativa. — 1343. Cambiamenti nella classificazione delle strade comunali. — 1344. Quando possano aver luogo. — 1345. Aggiunte nella classificazione. — 1346. Progetti di apertura e ricostruzione di strade. — 1347. L'art. 27 della legge sui lavori pubblici. — 1348. Manutenzione delle strade. — 1349. Parere del Genio civile. — 1350. Ricorso. — 1351. Soppressione di strade comunali. — 1352. Piani regolatori edilizi.

1340. Sono in quinto luogo sottoposti alla approvazione della Giunta provinciale amministrativa « i cambiamenti nella classificazione delle strade comunali e i progetti per la apertura e ricostruzione delle medesime, previo parere degli ufficiali del Genio civile della Provincia a termini di legge, e salvo il ricorso, anche in merito, alla IV Sezione del Consiglio di Stato a termini dell'art. 21, nn. 6 e 8, della legge 1° maggio 1890, n. 6837 ».

1341. Quali siano le strade alle quali la legge si riferisce non abbiamo bisogno di qui ripetere; chè ce ne siamo lungamente occupati nel commento all'art. 175, n. 8.

1342. L'autorizzazione richiesta dall'art. 194 della legge comunale e provinciale per il cambiamento nella classificazione delle strade medesime e per i progetti di apertura e ricostituzione, è giustificata dall'alto interesse sociale dell'atto che si compie e che non riguarda il solo Comune, ma si riconnette a tutto il sistema di viabilità dello Stato.

1343. Sottostanno anzitutto alla approvazione della Giunta provinciale amministrativa i cambiamenti nella classificazione delle strade comunali.

L'elenco di classificazione è quello che, a termini dell'articolo 17 della legge sui lavori pubblici, la Giunta municipale fu tenuta a formare, entro un anno dalla promulgazione della legge suindicata: elenco, che per la durata di un mese dovette essere depositato in una delle sale della residenza comunale ed affisso in copia all'albo pretorio. Gli interessati dovettero poi con pubblico avviso essere invitati a prenderne

cognizione e a presentare in iscritto, entro il termine suddetto, le loro osservazioni e i loro reclami. Spirato quel termine, il Consiglio comunale, deliberando sulla proposta della Giunta e sui reclami dei privati, dovette stabilire l'elenco delle strade comunali, il quale venne omologato dal prefetto.

Alla Deputazione provinciale (ora Giunta provinciale amministrativa) spettava poi la decisione sulle insorte contestazioni, e il rendere obbligatoria la classificazione delle strade indicate nell'articolo 16, sentito il parere dell'uffizio del Genio civile.

Questa decisione doveva pur essa sottostare alla omologazione del prefetto.

L'art. 18 dispone poi che « ogni *aggiunta* all'elenco e ogni *soppressione* di strade comunali è soggetta alle formalità e prescrizioni ora accennate ».

1344. Come abbiamo sopra dimostrato, la classificazione delle strade comunali, che i Comuni son tenuti di fare e di mantenere costantemente in condizione normale, può essere da essi variata; ma solo quando la variazione sia giustificata da motivi di convenienza tecnica, amministrativa o economica: in tal caso essi possono togliere una strada dall'elenco delle comunali, e passarla in quello delle vicinali, o viceversa.

1345. Ciò premesso, i cambiamenti nella classificazione dovranno anch'essi ritenersi come aggiunte all'elenco suindicato, per modo che debba la relativa deliberazione pubblicarsi nei termini e nei modi prescritti dagli art. 17 e 18 della legge sui lavori pubblici?

Non può rispondersi che affermativamente. Il cambiamento nella classificazione può attuarsi tanto con l'inscrivere nell'elenco una strada che prima non vi si trovava, e allora abbiamo una vera aggiunta, quanto col cancellare dal medesimo una strada che il Comune ritenga a torto annoverata fra le comunali. Pertanto in questi casi ricorre la medesima ragione per cui furono dagli articoli 17 e 18 della legge sui lavori pubblici stabilite le formalità ricordate. Apparisce quindi di manifesta evidenza che, trattandosi di cambiamenti nella classificazione, prima di spedirsi la relativa deliberazione alla

Giunta provinciale amministrativa per l'approvazione richiesta dall'art. 194, n. 5, della legge comunale e provinciale, debbano risultare compiute le formalità dianzi accennate in conformità agli art. 17 e 18 della legge sui lavori pubblici.

1346. Devono pure essere approvati i progetti per l'apertura e ricostruzione delle strade comunali, previo il parere del Genio civile della Provincia.

1347. In questo senso pertanto risulta modificato l'art. 27 della legge sui lavori pubblici, il quale dispone: « I progetti di strade comunali sono approvati dalla Deputazione provinciale, sentito l'ufficio del Genio civile ».

La ricostruzione a cui la legge accenna si ha non solo nella riapertura di una strada già soppressa, ma anche quando una strada già esistente viene sostanzialmente modificata nel suo percorso o in qualunque altro modo. Se si trattasse di semplice manutenzione, non è richiesta l'approvazione: allora il Comune provvede da sè solo o per consorzio, in conformità all'art. 39 della legge sui lavori pubblici, salvo l'intervento della Giunta provinciale pel vincolo ultraquinquennale.

1348. Se però alla manutenzione (come alla costruzione o adattamento) di una strada comunale vi ha un interesse collettivo, il progetto di consorzio promosso dal Comune, che creda di aver ragione di chiamare altri a concorrere nella spesa, deve essere trasmesso alla Depuzione provinciale (ora alla Giunta provinciale amministrativa), la quale ne fa comunicazione agli altri Comuni interessati perchè deliberino entro il termine da essa fissato. Trascorso questo termine, la Deputazione (Giunta provinciale) statuisce sulla costituzione del consorzio, decidendo in pari tempo sulle osservazioni o sui richiami dei Comuni (articoli 43 e 44 della legge sui lavori pubblici).

1349. Prima di deliberare sui progetti di apertura e ricostruzione delle strade comunali, la Giunta provinciale amministrativa deve sentire il parere del Genio civile della Provincia.

Con questo ultimo inciso viene troncata la questione che si faceva sotto l'impero della passata legge per determinare se fosse l'ufficio del Genio civile governativo o provinciale quello che doveva essere sentito. Il Ministero dei lavori pubblici, con le due circolari 6 ottobre 1866 e 19 marzo 1890, aveva ritenuto che dovesse sentirsi il parere dell'ufficio tecnico provinciale. Così pure, modificando la precedente sua giurisprudenza, aveva deciso il Consiglio di Stato, con pareri 20 maggio 1885 e 1° febbraio 1890. Invece con decisione 28 aprile 1892 (1) la IV Sezione del Consiglio di Stato aveva deciso che debba sentirsi l'ufficio governativo.

1350. L'art. 194, n. 5, fa espressamente salvo, contro le sanzioni della Giunta provinciale amministrativa, il ricorso, anche in merito, alla IV Sezione del Consiglio di Stato a termini dell'art. 21, nn. 6 ed 8, della legge 1° maggio 1890. Non è necessario, per esperimentare questo ricorso, esperire prima il procedimento o il ricorso amministrativo di cui all'art. 199 della legge comunale. Però l'una via non esclude in questo caso l'altra. La giurisprudenza (2) ha sempre ritenuto che, esaurito il ricorso gerarchico, si possa iniziare la procedura del ricorso per illegittimità al Re o alla IV Sezione del Consiglio di Stato.

1351. Quando si tratti di soppressione di strade comunali, la deliberazione relativa è soggetta alle formalità e prescrizioni contenute nell'art. 17 della legge sui lavori pubblici, e da noi più sopra ricordate; ciò in conformità all'articolo 18 della legge medesima.

1352. Quando trattisi di piani regolatori edilizi o piani di ampliamento, cessa la disposizione di questo articolo e sottentrano quelle della legge 25 giugno 1865, n. 2359, sulle espropriazioni per causa di utilità pubblica, per le quali occorre un decreto reale di approvazione, sentito il parere della Deputazione provinciale (cui deve intendersi sostituita in tale attribuzione la Giunta amministrativa, per l'art. 64 della legge

(1) *Giust. amm.*, 1892, 361.

(2) Cons. di Stato, 10 gennaio 1901 (*Legge*, 1901, II, 31); IV Sezione, 26 giugno 1903.

30 dicembre 1888, n. 5865): onde sarebbe incongruo che, dopo intervenuto un decreto reale di approvazione, la Giunta amministrativa fosse chiamata a nuovo riesame (1).

§ 7. — Introduzione dei pedaggi.

1353. Dei pedaggi. — 1354. Quando il Comune possa imporre pedaggi. — 1355. Se possa imporsi pedaggio per la manutenzione di una strada. — 1356. Anche le tariffe debbono essere approvate. — 1357. Pedaggi anteriori alla legge del 1865. — 1358. Sono soggette all'approvazione tutoria le mutazioni dei pedaggi già esistenti. — 1359. Indole giuridica del pedaggio. — 1360. Deve essere temporaneo. — 1361. Ma la legge non prescrive alcuna durata. — 1362. Ricorso.

1353. I pedaggi costituirono dapprima uno dei principali cespiti d'entrata dello Stato, e colpivano sia il diritto di circolazione (*tractatica, pulveratica, pedatica, rotatica*), sia il passaggio sui ponti (*pontatica*), o la navigazione (*ripatica*). Oggi invece sono ammessi in via quasi eccezionale a favore della Provincia per le strade provinciali (art. 38 della legge sui lavori pubblici) e dei Comuni (art. 39 e segg. della legge citata), ma non dello Stato (2).

1354. Secondo i citati articoli, perchè il Comune possa imporre dei pedaggi è necessario che: 1° si tratti di apertura di nuove strade o di opere di radicale sistemazione di strade imperfette; 2° che la spesa occorrente sia riconosciuta troppo grave per le condizioni economiche dei Comuni; 3° che i pedaggi siano temporanei e duraturi soltanto per quel periodo di tempo che sia sufficiente a compensare i Comuni delle spese sostenute per l'opera a pro della quale tali pedaggi sono applicati.

Pertanto, compensata la spesa di costruzione, il passaggio sarà libero, e i Comuni dovranno mantenere a proprie spese le strade e i ponti (art. 40 della legge sui lavori pubblici).

---

(1) MAZZOCCOLO, op. cit., pag. 584.

(2) Art. 30 della legge sui lavori pubblici: « Le strade nazionali..... si costruiscono, si adattano, si conservano a spese dello Stato ».

Art. 31: « Per i lavori contemplati nel precedente articolo non devesi in alcun modo, sia direttamente, sia indirettamente, recare speciale aggravio nè alle località traversate, nè a chi transita sulla strada. Sono quindi soppressi i pedaggi tuttavia esistenti a favore dello Stato o delle Provincie lungo le strade nazionali, ad eccezione di quelli per il varco dei fiumi o torrenti sopra chiatte o ponti natanti ».

1355. Da quanto si è detto segue che, ove si tratti di spesa necessaria per la manutenzione ordinaria di una strada, non può alla medesima sopperirsi con la imposizione di pedaggi (1).

1356. Non solo questi, ma anche le relative tariffe di percezione, devono essere approvate dalla Giunta provinciale amministrativa. Infatti il ricordato art. 40 della legge sui lavori pubblici dispone:

« La istituzione dei pedaggi e la loro durata, come pure le relative tariffe, non avranno effetto senza l'approvazione della Deputazione provinciale (Giunta provinciale amministrativa) ».

1357. È da avvertire che così la presente disposizione come quella dell'art. 40 della legge 20 marzo 1865 sui lavori pubblici richiedono l'approvazione della Giunta provinciale amministrativa per la introduzione dei pedaggi, non quando si tratti di pedaggi già esistenti; per cui, ad esempio, un regolamento il quale disponga le norme per l'amministrazione di un pedaggio preesistente non soggiace all'approvazione della Giunta provinciale, salvo che se ne mutino e aggravino sostanzialmente le condizioni a carico degli utenti.

1358. Non è, per vero dire, di questo avviso il Consiglio di Stato, il quale ritenne che le mutazioni deliberate da due Consigli comunali senza alcuna disposizione degli interessati, non sono comprese fra gli atti soggetti all'approvazione dell'autorità tutoria, perchè in tal caso non si tratta di dazio o d'imposte in genere, che colpiscono tutti i contribuenti, bensì del corrispettivo di un servizio pubblico a carico degli utenti, in compenso delle spese di costruzione e manutenzione dei ponti o delle chiatte, spese sopportate dall'amministrazione comunale (2). Ma questo argomento, spinto alle sue logiche conseguenze, andrebbe a condannare il disposto del n. 6 dell'art. 194, poichè potrebbe dirsi che ogni pedaggio dovendo considerarsi, non come imposta comunale su tutti i contri-

(1) Cons. di Stato, IV Sezione, 9 giugno 1892 (*Giust. amm.*, 1892, 404).
(2) Cons. di Stato, 6 novembre 1880 (*Man.*, 1881, 41).

buenti, sibbene come retribuzione di uno speciale servizio prestato, a spese del Comune, ai passeggieri che ne vogliono profittare, mediante un corrispettivo contrattuale, riveste i caratteri di materia d'indole privata, patrimoniale, nella quale l'autorità tutoria avrebbe nulla a vedere: per cui il n. 6 dell'art. 194 dovrebbe sopprimersi.

Ma non è questo il concetto del legislatore: esso ha giustamente veduto nei pedaggi un ostacolo alla libertà della circolazione; e se lo tollera, in quanto può agevolare la costruzione di vie, di ponti fissi o natanti che altrimenti non si avrebbero, non intende però sottrarli all'ingerenza dell'autorità tutoria, la quale deve decidere, quando si tratta di nuovi pedaggi, se sia conveniente e legittima la loro introduzione, giusta i principî sopra esposti (n. 1354); e ove si tratti di pedaggi già esistenti, ma dei quali si aggravino la tariffa e le condizioni, se questo aggravamento possa approvarsi. Come si vede, il legislatore non ha inteso di abbandonare all'arbitrio dei Comuni una materia di tanta importanza.

1359. Non bisogna mai perdere di vista i caratteri giuridici del pedaggio: il quale non è altro che una tassa imposta dalla pubblica autorità (Stato, Provincia, Comune) per rimborsare e compensare le spese di costruzione; quindi non può essere stabilito che dalla autorità che può imporre le tasse, e queste, anche nella misura, debbono essere determinate da essa (1). E allora solo è da approvarsi così l'introduzione come il mantenimento di un pedaggio quando non si possa altrimenti sopperire alla spesa occorrente per costruire nuove strade o ponti, o per sistemare radicalmente strade imperfette; lo apprezzare se concorrano o no simili circostanze, quando si tratti di deliberazioni comunali, spetta esclusivamente alla Giunta provinciale amministrativa (2).

1360. Per le stesse considerazioni, come abbiamo già avvertito, la disposizione dell'art. 40 della legge 20 marzo 1865 sui lavori pubblici, secondo la quale i pedaggi non possono essere

(1) Cass. Firenze, 14 maggio 1881 (*Legge*, 1881, I, 728).
(2) Cons. di Stato (Sezione IV), 13 febbraio 1893 (*Legge*, 1893, I, 614).

che temporanei e durare soltanto quel periodo di tempo che sia sufficiente a reintegrare i Comuni nella relativa spesa della strada, è applicabile anche alle strade già esistenti ed anteriori alla legge stessa, anche se legittimata da disposizioni e consuetudini antiche (1).

1361. Se però i pedaggi debbono essere temporanei, è da avvertirsi che la legge non prescrive alcun termine tassativo di durata per la loro imposizione: ne segue che non parve illegale lo stabilimento di un pedaggio per 90 anni quando ciò era necessario pel rimborso delle ingenti spese di costruzione di una strada per dar vita ad un'industria che altrimenti non avrebbe potuto sorgere o che univa due centri di popolazione che altrimenti sarebbero rimasti separati da difficoltà non superabili agevolmente (2). È sempre inteso che, se cessa la ragione del rimborso prima del periodo assegnato, l'autorità tutoria può far cessare l'obbligo del pedaggio, salvo, ove occorrano, gli opportuni indennizzi o risarcimenti.

1362. Contro la deliberazione della Giunta provinciale è ammesso il ricorso diretto alla Sezione IV del Consiglio di Stato pel giudizio in merito, a sensi dell'art. 21, n. 9, della legge 1° maggio 1890 sulla giustizia amministrativa, senza che occorra il previo esperimento del ricorso amministrativo preveduto dall'art. 199 (3). Non si comprende perchè il testo unico del 1898 non abbia ripetuto qui l'aggiunta al precedente n. 5, stesso articolo. Trattandosi di una giurisdizione speciale, l'autorità giudiziaria è incompetente (4).

§ 8. — Regolamento di uso e di amministrazione dei beni del Comune e delle istituzioni da esso amministrate.

1363. Se la disposizione dell'art. 194, n. 7, si applichi così ai regolamenti di uso e di amministrazione dei beni del Comune come a quelli delle istituzioni che esso amministra. — 1364. Soluzione. — 1365. Quali siano i beni contemplati

---

(1) Cons. di Stato, 21 febbraio 1892 (*Legge*, 1892, II, 137).

(2) Cons. di Stato, 16 febbraio 1876 (*Legge*, 1876, II, 360).

(3) Cons. di Stato, IV Sez., 26 febbraio 1892 (*Giust. amm.*, 1892, 173).

(4) Cass. Roma, 16 dicembre 1897 (*Giust. amm.*, 1897, 113). MAZZOCCOLO, *La legge comunale e provinciale annotata*, 5ª edizione, pag. 585.

dalla presente disposizione. — 1366. Quali le istituzioni. — 1367. Regolamenti per l'esercizio degli usi civici nelle Provincie meridionali. — 1368. Necessità del reclamo. — 1369. Regolamenti delle aziende municipalizzate.

1363. Sono soggetti all'approvazione della Giunta provinciale « i regolamenti di uso e di amministrazione del Comune, e delle istituzioni che esso amministra in caso di opposizione degli interessati » — così il n. 7 dell'art. 174. Quest'ultimo inciso (« in caso di opposizione degli interessati ») ha fatto nascere la questione se la disposizione si applichi così ai regolamenti di uso e di amministrazione dei beni del Comune come a quelli delle istituzioni che esso amministra, e prevalse l'affermativa. Se guardiamo il testo della legge 20 marzo 1865, nella edizione ufficiale, si dovrebbe ritenere che l'approvazione tutoria occorre per tutti indistintamente i regolamenti per l'uso dei beni comunali, ma per le istituzioni amministrate dal Comune soltanto in caso di opposizione degli interessati; infatti vi era detto che erano soggetti all'approvazione « i regolamenti d'uso e di amministrazione dei beni del Comune, (e qui una virgola) e delle istituzioni che il medesimo amministra in caso di opposizione degli interessati »; pareva quindi che di regola i regolamenti per le istituzioni non andassero sottoposti all'approvazione; a meno che vi fosse opposizione degli interessati. E la ragione di questa diversità sarebbe evidente: i beni comunali, anche patrimoniali, riguardano un interesse generale degli abitanti del Comune, e si comprende che l'autorità tutoria ne esamini i regolamenti d'uso e di amministrazione, per impedire arbitrî ed abusi. Se invece si tratti di istituzioni amministrate dal Comune, ciascuna di esse si presume dotata di un organismo proprio, di una propria personalità; è vigilata dagli interessati (chè non si comprende una istituzione pubblica che non sia a beneficio di più persone); essa fa i suoi regolamenti o statuti: se v'è disaccordo provvede l'autorità tutoria.

1364. Ma la quistione è sciolta dalla relazione parlamentare sul progetto che divenne la legge 20 marzo 1865, nel quale è espressamente detto che si vollero sottrarre all'approvazione dell'autorità tutoria i predetti regolamenti così pei beni comunali come per le istituzioni amministrate dal

Comune; per questi tutti si applica il principio che *suae quisque rei moderator atque arbiter* (1). Resta dunque inteso che allora solo sui regolamenti predetti interloquisce la Giunta provinciale quando v'è conflitto per parte degli interessati.

1365. I beni di cui si tratta non sono quelli che propriamente costituiscono il demanio pubblico, ma bensì e solo i patrimoniali. I primi non possono, per destinazione e natura loro, formare oggetto di regolamento, nei termini dell'art. 194, n. 7, ma sibbene e soltanto di disposizioni regolamentari di polizia. In caso di reclamo degli interessati, la Giunta provinciale amministrativa è sempre competente a conoscerne e giudicarne (2). Ugualmente deve dirsi dei beni di uso pubblico.

1366. Delle istituzioni alle quali si riferisce la disposizione che esaminiamo, si è pure parlato nel commento degli articoli 126 e 127.

Pertanto, ove si tratti di una fondazione, anche non avente personalità giuridica, come sarebbe un legato di annualità da convertirsi in perpetuo o a tempo in premio alla virtù o al merito, ecc. ecc. (art. 902 del Codice civile) e il Comune ne fosse l'amministratore, il regolamento relativo dovrebbe sottostare all'approvazione della Giunta provinciale amministrativa, ma solo nel caso di opposizione degli interessati: come se, per esempio, costoro reclamino contro le condizioni di conferimento, ecc.

1367. Si è chiesto se la disposizione dell'art. 194, n. 7, si estenda anche ai regolamenti per l'esercizio degli usi civici nelle Provincie meridionali. Con nota ministeriale 22 marzo 1871 si disse che per tali usi si fanno regolamenti di polizia, non regolamenti d'uso e di amministrazione, i quali si riferiscono solo ai beni patrimoniali, giusta l'art. 159. Però il Consiglio di Stato ritenne che anche contro tali regolamenti possa farsi reclamo, ed in tal caso spetti all'autorità tutoria di giudicarne (3).

---

(1) L. 21, C. *Mandati vel contra*, IV, 35.

(2) Cons. di Stato, 3 novembre 1881.

(3) Cons. di Stato, 30 luglio 1873 (*Riv. amm.*, XXIV, 319); 3 novembre 1881 (*Man. amm.*, 1882, 187).

1368. L'ingerenza della Giunta provinciale amministrativa deve essere eccitata da un reclamo degli interessati. Questo reclamo può avere per oggetto le norme sul modo di partecipare all'uso dei beni di cui è parola e sulla loro amministrazione, ma non il diritto di parteciparvi, nè questioni intorno alla appartenenza di questi beni piuttosto al privato che al Comune: queste quistioni sono di competenza dei tribunali. Quindi, se anche tali regolamenti siano approvati, è aperta sempre la via giudiziaria quando i regolamenti stessi contengano violazioni del diritto di comunisti, abitanti o possidenti (1).

1369. I regolamenti delle aziende municipalizzate sono resi esecutori dal prefetto su deliberazione della Giunta provinciale amministrativa (art. 15 legge 29 marzo 1903 e art. 110 Reg. relativo 10 marzo 1904).

§ 9. — Regolamenti dei dazi e delle imposte comunali.

1370. Quali sono i regolamenti soggetti all'approvazione. — 1371. Anche le tariffe devono essere approvate. — 1372. Quando occorre l'approvazione per decreto regio. — 1373. Modificazioni di regolamenti già approvati. — 1374. Efficacia obbligatoria dei regolamenti approvati. — 1375. Facoltà della Giunta provinciale di modificare un regolamento già approvato. — 1376. Regolamenti di imposta che devono essere compilati (e non solo approvati) dalla Giunta provinciale. — 1377. Se debba essere sottoposta all'approvazione della Giunta provinciale anche la deliberazione consigliare istitutiva della tassa.

1370. Devono essere approvati dalla Giunta provinciale amministrativa i regolamenti dei dazi e delle imposte comunali.

Pertanto, il modo come la riscossione va regolata dev'essere sottoposto al superiore esame, non solo nei riguardi della legalità, ma anche in quelli della opportunità, tenuto conto dell'interesse del Comune e dei comunisti. Conseguentemente, se pure l'aumento di dazio sia legale, tuttavia, se non fosse opportuno, la Giunta amministrativa non abuserebbe dei suoi poteri, negando la chiesta approvazione.

1371. Si osservi che non i soli regolamenti, ma anche le tariffe annesse, e le variazioni che vi si intendesse apportare, devono essere approvati dalla Giunta amministrativa.

---

(1) App. Venezia, 20 marzo 1870 (*Giur. it.*, 1870, I, 2, 117); Appello Parma, 3 maggio 1872 (*Riv. amm.*, XXXIII, 214).

1372. Ove però si tratti di imporre un dazio su oggetti non contemplati dagli art. 11-15 della legge (testo unico) del 15 aprile 1897, n. 161, sui dazi di consumo, le tariffe, secondo l'art. 16 di detta legge, dovranno, previo avviso della Camera di commercio, essere approvate con decreto reale, sentito il Consiglio di Stato.

1373. L'approvazione della Giunta provinciale è necessaria non solo per i nuovi regolamenti, ma anche per le modificazioni a quelli già in vigore e precedentemente approvati dalla Giunta medesima.

1374. Con l'approvazione della Giunta i regolamenti acquistano efficacia obbligatoria, finchè non siano modificati dal Governo del Re.

1375. Benchè accordata l'approvazione, questa può essere in tutto o in parte modificata, o su ricorso d'interessati, o su proposta del prefetto, o dietro istanza del sindaco. Può infatti avvenire che si verifichino, nell'applicazione di un regolamento, degli inconvenienti non preveduti dalla Giunta provinciale quando ebbe ad esaminarli: e poichè nell'esercizio di questa funzione essa compie un atto d'imperio, e non di giurisdizione, e quindi l'atto è sempre revocabile, non v'ha motivo giuridico che le impedisca di modificare una disposizione di regolamento già approvata.

1376. Conviene qui richiamare la disposizione dell'articolo 8 della legge 26 luglio 1868, n. 4513, che riserva alla Deputazione provinciale (ora Giunta provinciale amministrativa) la compilazione dei regolamenti per la tassa di famiglia e sul bestiame. Per queste due tasse adunque la Giunta provinciale non si limita ad *approvare*, come dispone l'articolo 194, ma *compila* per tutti i Comuni della Provincia il regolamento.

1377. Si è voluto anche fare la questione se alla Giunta provinciale sia sottoposto solo il regolamento delle tasse comunali o anche la pura e semplice deliberazione consigliare che

approva la tassa (1). A noi la questione pare oziosa. Il Consiglio comunale non può fermarsi alla semplice deliberazione di massima, ma deve procedere oltre e compilare il regolamento per la riscossione della tassa che si vuole imporre. La questione quindi se la tassa possa e debba istituirsi viene, insieme agli altri particolari del regolamento, di necessità davanti alla Giunta provinciale che è perfettamente competente a giudicarne.

§ 10. — Regolamento di edilità e polizia locale.

1378. Regolamenti di edilità e di polizia locale. — 1379. Rinvio. — 1380. I regolamenti di igiene sono sottratti alla Giunta provinciale amministrativa. — 1381. Regolamenti comunali per la prevenzione della pellagra.

1378. Sono infine soggetti alla approvazione i regolamenti di edilità e polizia locale attribuiti dalla legge ai Comuni.

1379. Per quanto riguarda questi regolamenti rinviamo, per non ripeterci, a quanto se ne è già detto nel commento dell'art. 126, n. 6.

1380. Si noti come i regolamenti di igiene siano sottratti alla approvazione della Giunta provinciale amministrativa. Tali regolamenti, come si è già visto altrove (art. 126, n. 6), deliberati dai Consigli comunali venivano trasmessi al medico provinciale, il quale doveva farvi le sue osservazioni, richiedendo il parere del Consiglio provinciale sanitario (art. 9 della legge 22 dicembre 1888 sull'igiene e sulla sanità pubblica). Questo parere e quelle osservazioni si trasmettevano, insieme alla accennata deliberazione, al Ministero dell'interno, previa notifica al Consiglio comunale per le considerazioni che credesse di fare (art. 114 del Regolamento 9 ottobre 1889 per l'esecuzione della legge citata).

Questa attribuzione ministeriale fu delegata ai prefetti col R. D. 26 aprile 1891, lettera *q*, e coi nn. 1, 2, 3 dell'art. 1 del R. D. 11 giugno 1891, n. 296. Perciò l'art. 187 del Regolamento sanitario 3 febbraio 1901 stabilisce che il regolamento d'igiene comunale è approvato dal prefetto previo parere del Consiglio

(1) Cons. di Stato, 23 giugno 1874.

provinciale sanitario. Contro il provvedimento del prefetto è ammesso il ricorso al Ministero dell'interno. Il Ministero, sentito il Consiglio superiore di sanità, può in ogni tempo riformare ed annullare quelle disposizioni contenute nei regolamenti locali d'igiene che fossero contrari alle leggi ed ai regolamenti in vigore.

1381. Però, in forza dell'art. 9 della legge 21 luglio 1902, n. 427, contro la pellagra, i regolamenti comunali relativi alla prevenzione di questa malattia devono essere approvati dalla Giunta provinciale amministrativa, inteso il Consiglio provinciale di sanità ed anche i Comizi agrari ed altri istituti agricoli legalmente esistenti, per la parte culturale.

§ 11. — Il Ministero e i regolamenti comunali.

1382. Quali regolamenti devono essere trasmessi dal prefetto al Ministero. — 1383. L'invio al Ministero non ne sospende la esecuzione. — 1384. Regolamenti sulla tassa di occupazione del suolo pubblico. — 1385. Facoltà di annullamento del Governo per tutti i regolamenti. — 1386. Limiti di questa facoltà. — 1387. Altri regolamenti comunali. — 1388. Abrogazione dell'art. 168 del testo unico del 1889.

1382. I due ultimi capoversi dell'art. 194 dispongono che il prefetto trasmette al competente Ministero copia dei regolamenti approvati dalla Giunta provinciale e che siano relativi alle materie di cui ai numeri 8 e 9 dell'articolo medesimo. Il Ministero, udito il Consiglio di Stato, può annullarli in tutto o in parte, in quanto siano contrari alle leggi e ai regolamenti generali.

Pertanto, riguardo ai regolamenti di edilità, polizia locale, di dazi e imposte comunali, che sono quelli richiamati dal capoverso su riportato, trovasi, in vista della loro speciale importanza, stabilita una formalità che non ha luogo per gli altri, in quanto il prefetto deve curarne la trasmissione al Ministero competente.

1383. Si noti che non è con ciò sospesa la esecuzione dei regolamenti medesimi. Infatti l'art. 75 del regolamento dispone: che i regolamenti comunali dei dazi e delle imposte comunali e i regolamenti di edilità diventano esecutorî quando siano stati approvati dalla Giunta provinciale amministrativa

e quelli di polizia locale quando siano stati omologati dal prefetto, senza pregiudizio della facoltà attribuita al Ministero di annullarli in tutto od in parte a termini dell'ultimo capoverso dell'art. 194 della legge.

La dizione di questo articolo non potrebbe essere più infelice. Lasciamo stare quel richiamo in un articolo di regolamento della disposizione così chiara dell'art. 194 della legge circa la facoltà del Ministero per l'annullamento di disposizioni regolamentari illegali. Ma ciò che getta la confusione completa in materia è *l'omologazione* che il prefetto dovrebbe dare ai regolamenti di polizia in difformità agli altri regolamenti. Ora il regolamento di polizia deve, come gli altri, riportare l'approvazione della Giunta provinciale amministrativa, e poi, come gli altri, il visto di esecutorietà del prefetto, e non si comprende affatto, se non come uno sbaglio materiale di redazione, questa nuova locuzione dell'art. 75 del Regol. comunale.

1384. I regolamenti sulla tassa di occupazione del suolo pubblico sono soggetti all'approvazione del ministro delle finanze e poi di quello per l'agricoltura (art. 2, R. Decreto 8 settembre 1878, n. 4489).

1385. Per tutti i regolamenti in genere il Governo può in ogni tempo fare uso della facoltà di cui all'art. 279 della legge e 100 del regolamento, così concepito: « Il Governo del Re può in qualunque tempo dichiarare con decreto reale, sentito il Consiglio di Stato, la nullità delle deliberazioni che contengono violazioni di legge o di regolamenti generali o speciali ».

1386. Si osservi ad ogni modo che tale facoltà del Governo è circoscritta al solo potere di annullamento parziale o totale, senza che possa estendersi a modificare l'atto denunziato, poichè si avrebbe con ciò una violazione flagrante di quanto prescrive la legge stessa.

1387. Oltre i ricordati dall'art. 194, il Comune può deliberare altri regolamenti, come ad esempio per quanto riguarda l'ordinamento degli uffici, per gli impiegati, il servizio delle guardie, ecc. ecc.

Però, essendo tassativa la enumerazione fatta dall'articolo citato, segue che tutti gli altri regolamenti in questo non ricordati non sottostanno alla approvazione della Giunta provinciale amministrativa. Vi sottostanno però quelli che, sebbene abbiano altro titolo, contengono materie prevedute nell'art. 194. Quindi il regolamento sulla vendita dei generi di prima necessità va compreso tra quelli di igiene, i regolamenti pei bagni pubblici tra quelli di polizia, ecc.

1388. L'art. 168 del testo unico precedente conteneva due ordini di disposizioni: quella (n. 1) relativa ai pedaggi che fu trasportata, con tutte le altre materie oggetto dell'approvazione tutoria, sotto l'art. 194 al n. 6: e quella relativa al ricorso di contribuenti contro l'aumento della sovrimposta. Questa disposizione fu evidentemente abrogata dall'art. 3 della legge del 23 luglio 1894, n. 340, che concesse ai contribuenti il diritto di ricorso alla Giunta provinciale amministrativa non solo per l'aumento della sovrimposta, ma anche per l'eccedenza al limite legale fissato in quella legge. Questa disposizione divenne poi nel testo unico attuale l'art. 285; e senza alcun dubbio questo articolo ha revocato l'antica disposizione dell'art. 168 in materia.

Art. 195 (Testo unico, art. 193). — **Nessun Consiglio comunale potrà intentare in giudizio un'azione relativa ai diritti sopra i beni stabili, nè aderire ad una domanda relativa agli stessi diritti, senza averne ottenuto l'autorizzazione dalla Giunta provinciale amministrativa nella cui giurisdizione è posto il Comune.**

SOMMARIO. — § 1. Osservazioni generali. — § 2. Quali siano i beni e quali i diritti ad essi relativi per i quali la lite richiede l'autorizzazione della Giunta. — § 3. Il Comune attore e il Comune convenuto. — § 4. Per quali gradi di giurisdizione è necessaria l'autorizzazione a stare in giudizio. — § 5. Dinanzi a quali giurisdizioni sia necessaria al Comune l'autorizzazione della Giunta provinciale amministrativa. — § 6. Facoltà della Giunta provinciale amministrativa in ordine all'art. 195. — § 7. Diritto di ricorso del Comune. — § 8. Diritti della Giunta provinciale amministrativa se un Comune non voglia promuovere o sostenere un giudizio. — § 9. Revoca dell'autorizzazione concessa e concessione dell'autorizzazione negata. — § 10. Delle

frazioni. — § 11. Quando dev'essere concessa l'autorizzazione a stare in giudizio. — § 12. Effetti della mancata autorizzazione a stare in giudizio. — § 13. Desistenza dal giudizio; rinunzia agli atti del giudizio.

§ 1. — Osservazioni generali.

1389. I Comuni e le liti. — 1390. Scopo dell'art. 195: suoi difetti. — 1391. Suo contenuto. — 1392. L'autorizzazione a stare in giudizio è richiesta solamente per le liti relative a beni stabili. — 1393. Mobili ed immobili nell'antico e nel moderno diritto. — 1394. Esame dell'art. 195. — 1395. Questioni cui dà luogo.

1389. La facilità, con cui le Amministrazioni comunali intraprendono liti, così spesso rovinose, è una delle cause principali della rovina delle aziende locali. E tutto spinge le Amministrazioni per questa via: la ingerenza eccessiva del ceto legale nei Consigli; il fatto che, qualunque sia l'esito del giudizio, i danni e le spese vanno a carico, non già degli amministratori che lo promuovono o lo sostengono, ma dei contribuenti; l'indifferenza con cui si trattano gli affari delle pubbliche amministrazioni, mentre gli avversari di queste, stimolati dall'interesse privato, sono vigili, audaci, operosi; lo strano e perverso concetto che domina tuttavia in molti magistrati civili, pei quali, nel dubbio, si deve dar torto al Comune, come alla Provincia e allo Stato, per la vecchia e assurda massima: *in dubio contro fiscum*, dimenticando che la condanna dello Stato o del Comune la espiano i contribuenti (1): per queste, e per tante altre ragioni, si può dire che le liti dei Comuni sono divenute un'industria lucrosa, che arricchisce avvocati e procuratori; e non sempre sono soli.....

1390. Era quindi stretto dovere del legislatore di mettere un freno salutare a queste tendenze; e lo avrebbe dovuto tanto più che non v'ha bilancio di Comune un po' considerevole che non abbia grossi stanziamenti per far fronte a queste spese. Invece, nella riforma del 1888, nulla si fece: venne conservato l'art. 144 della legge del 1865 nella sua integrità, coll'assurdità della sua redazione, così per la forma come per la sostanza; e, malgrado le proteste dei competenti, l'art. 195

(1) Vedi in proposito, SAREDO, *Trattato delle leggi* (nn. 776 e segg.).

del testo unico attuale riproduce integralmente l'art. 144 del testo unico antico (1).

1391. In attesa di una legge che meglio provveda alla tutela degli interessi degli amministrati, esaminiamo il contenuto dell'art. 195, secondo il quale:

1° nessun Consiglio comunale può intentare in giudizio un'azione relativa a beni stabili senza esservi autorizzato dalla Giunta provinciale amministrativa;

2° parimenti, nessun Consiglio comunale può, senza tale autorizzazione, aderire ad un'azione relativa ai beni e ai diritti predetti;

3° la Giunta provinciale che deve concedere l'autorizzazione è quella della circoscrizione amministrativa nella quale è situato il Comune.

1392. Come si rileva dal testo dell'art. 195, l'obbligo di conseguire l'autorizzazione della Giunta provinciale amministrativa è circoscritto alle azioni relative ai beni stabili e ai diritti che ad essi si riferiscono. — Così, per un'azione che riguardi un prato di 100 lire, è necessario l'intervento della autorità tutoria; ma per un'azione che concerna un milione, dal cui esito può derivare il disastro del Comune, per ciò solo che si riferisca a diritti mobiliari non occorre autorizzazione di sorta!

1393. Se si comprende questa distinzione nell'antico diritto, quando prevaleva la massima *mobilium vilis possessio*, perchè

---

(1) La legge francese 5 aprile 1884 sull'amministrazione comunale dispone, in modo assoluto (art. 121), che i Comuni non possono stare in giudizio senza esservi autorizzati dal Consiglio di Prefettura, qualunque sia l'azione, personale o reale, mobiliare o immobiliare; che l'autorizzazione è necessaria per ogni grado di giurisdizione; e che nessun Comune può essere chiamato in giudizio se l'attore non ha ottenuto l'autorizzazione, mediante la presentazione al prefetto di una memoria nella quale adduce le sue ragioni; la memoria è trasmessa al Consiglio comunale, il quale deve produrre le sue deduzioni: e sull'esame della memoria e delle deduzioni decide il Consiglio di Prefettura se il Comune debba sostenere la lite (articoli 124-125). Questo sistema merita di essere studiato, insieme alle disposizioni relative all'esecuzione delle sentenze contro Comuni (art. 110): chè, certo, la nostra legislazione ha molto da impararvi.

la sola proprietà immobiliare dava diritti e privilegi, e perchè essa costituiva la parte essenziale della ricchezza, è davvero divenuta incomprensibile alla fine del secolo XIX, quando non solo la proprietà mobiliare ha acquistato una preponderanza incomparabile nella vita economica degli Stati, ma si è giunti a quasi mobilizzare il diritto della proprietà immobiliare. — Comunque sia, l'assurda disposizione sussiste: e non v'è che da subirla, fino a che venga un legislatore che sappia riconoscere le condizioni reali della società moderna e la necessità di provvedere efficacemente alla buona gestione degli interessi delle pubbliche amministrazioni (1).

1394. Ed ora, prendendo la legge com'è, e in attesa d'una riforma legislativa, che meglio provveda alla tutela degli interessi comunali in ordine ai giudizi nei quali sono così spesso coinvolte le amministrazioni, passiamo all'esame delle disposizioni dell'art. 195.

1395. Le principali questioni cui dà luogo l'interpretazione di quest'articolo sono le seguenti, e cioè:

1° Quali sono i beni e i diritti relativi ad essi, ai quali la legge si riferisce?

2° L'art. 195 si applica al Comune attore e al Comune convenuto?

---

(1) Nelle *Istituzioni di procedura civile* (Ed. 3ª, vol. II, n. 1120) già mettemmo in rilievo questa stranezza: « Nelle sue osservazioni sul Codice civile francese Pellegrino Rossi avvertiva sagacemente con quanta tenacità il legislatore si tenesse fedele agli antichi concetti sulla proprietà immobiliare, e con quanto disprezzo fosse trattata la proprietà mobiliare. La stessa censura può ripetersi ai Codici italiani: le profonde differenze che vi sono conservate tra il diritto dei beni immobili e quello dei beni mobili non si spiegano soltanto colle distinzioni naturali e necessarie che sono inerenti a ciascuna di queste due forme della proprietà, ma dipendono ancora in buona parte dagli antichi pregiudizî, che facevano considerare come soltanto degna della protezione del legislatore quella forma della proprietà a cui si connettevano privilegi sociali e politici e che forniva argomento prediletto di contrattazioni e di disposizioni. A dir breve, quasi la sola proprietà immobiliare aveva l'importanza di una istituzione civile ». Oggi si ha però questa singolare contraddizione: che da una parte si dà alla proprietà fondiaria una protezione speciale, e dall'altra si fanno gravare su di essa i maggiori pesi dello Stato, della Provincia e del Comune; pesi ai quali la ricchezza mobile facilmente si sottrae.

3° La deliberazione di promuovere un giudizio o di comparire come convenuto vale solamente pel primo grado, o si estende ad altri gradi di giurisdizione? E quindi, la autorizzazione data per uno vale per tutti i gradi?

4° Quali le giurisdizioni per le quali è necessaria la autorizzazione?

5° Quali le facoltà della Giunta provinciale amministrativa?

6° Quali i diritti del Comune in caso di rifiuto della Giunta provinciale?

7° Quale la responsabilità degli amministratori comunali per le liti illegalmente promosse o sostenute?

8° Quali le norme pei giudizi che riguardano le frazioni?

9° Può rivocarsi l'autorizzazione concessa e concedersi l'autorizzazione negata?

10° È necessaria l'autorizzazione per la rinuncia alla lite?

11° Qual è la Giunta provinciale competente per l'autorizzazione a stare in giudizio?

§ 2. — Quali siano i beni e quali i diritti ad essi relativi per i quali la lite richiede l'autorizzazione della Giunta.

1396. Quali sono i beni ai quali l'art. 195 si riferisce. — 1397. Distinzione dei beni secondo il Codice civile. — 1398. Giudizi possessori. — 1399. Divisioni di eredità. - 1400. Azioni relative ai beni stabili: giurisprudenza. — 1401. Se l'art. 195 si estenda ai giudizi relativi alle iscrizioni nominative del Debito pubblico. — 1402. Azioni relative a beni mobili. — 1403. Criterio regolatore della distinzione fra le azioni relative ai beni stabili e ai beni mobili. — 1404. Se il ricorso del Comune in linea contenziosa amministrativa possa considerarsi come un'azione relativa a diritti sopra beni stabili quando oggetto del ricorso sia la proprietà di beni immobili.

1396. Secondo l'art. 195, nessun Consiglio comunale può intentare in giudizio un'azione relativa ai diritti sopra beni stabili, nè aderire a una domanda relativa agli stessi diritti, senza averne ottenuta l'autorizzazione dalla Giunta provinciale amministrativa. Si ha quindi la prima questione: quali sono questi beni e questi diritti?

1397. La risposta la dà il Codice civile, il quale, agli articoli 407 e seguenti, determina le varie categorie di beni immobili: e cioè, o per natura, o per destinazione, o per l'oggetto a

cui si riferiscono. Deve quindi intendersi che per ogni giudizio, il quale abbia per materia uno dei beni contemplati negli articoli indicati di detto Codice, si esige imperativamente la autorizzazione della Giunta provinciale amministrativa.

1398. La disposizione dell'art. 195 riguarda così le controversie relative al diritto di proprietà come quelle che si riferiscano al possesso, quando si tratta, non di promuovere azioni possessorie (per le quali provvede, giusta l'art. 135, n. 11, la Giunta municipale), ma di azione che, giusta le norme ordinarie di competenza, si traduca in un giudizio normale nei vari gradi di giurisdizione (1): ed è necessaria altresì l'autorizzazione quando il Comune promuove un'azione per la riduzione delle cose in pristino (2).

1399. Si è chiesto se sia applicabile l'art. 195 quando si tratti di promuovere la divisione dei beni di un'eredità? E fu risposto negativamente, perchè una simile azione non è relativa a beni immobili: anche se beni immobili siano compresi nella successione, non è che una semplice azione ereditaria.

1400. Si è ritenuto che sono azioni relative a beni stabili:

1° l'azione per rifusione di danni promossa da un Comune contro un privato che ottenne dal prefetto la concessione di derivare acqua da un torrente, del quale il Comune pretende la proprietà (3): su di che è da osservare che, le azioni di danni essendo essenzialmente personali, la massima che precede darebbe luogo a gravi obbiezioni, salvo che dagli atti risulti che, insieme alla questione di danni, è involta la questione di dominio sul torrente;

2° l'azione per diritti di uso di boschi a favore degli abitanti del Comune (4);

3° l'azione relativa ad alberi non atterrati (Cod. civ., art. 410);

---

(1) Ministero di agricoltura, industria e commercio, Circolare 23 dicembre 1868 (*Legge*, 1869, II, 12).

(2) App. Genova, 24 marzo 1893 (*Legge*, 1893, I, 704).

(3) Cons. di Stato, 3 marzo 1882 (*Legge*, 1882, II, 425).

(4) Cass. di Torino, 2 febbraio 1889 (*Legge*, 1889, II, 298).

4° l'azione relativa a molini, bagni e a tutti gli altri edifici galleggianti, attaccati saldamente con corde o catene a una riva (Cod. civ., art. 409);

5° le azioni relative a torrenti, serbatoi e corsi d'acqua, canali, ecc. (Cod. civ., art. 412);

6° le azioni relative a beni immobili per destinazione (Cod. civ., art. 407, 413, 414);

7° le azioni relative a beni ritenuti immobili per l'oggetto cui si riferiscono (Cod. civ., art. 415);

8° l'azione relativa a beni immobili e a diritti riferentisi ai beni stessi, e così ogni contestazione che concerna la proprietà, l'usufrutto, l'uso, le servitù prediali, la enfiteusi, la ipoteca, ecc.;

9° è finalmente azione relativa a beni immobili anche quella che un Comune promuove, costituendosi parte civile, in un giudizio penale per rivendicazione di demanio comunale (1), per contravvenzione alla legge sulle opere pubbliche e di polizia stradale.

1401. Però, a proposito d'ipoteche, sorge una questione che giova esaminare. È noto che, per gli art. 24-29 della legge 10 luglio 1861 sul Debito pubblico, le iscrizioni nominative, benchè mobili, possono essere sottoposte a vincolo o ad ipoteca, speciale e convenzionale; che si può creare su di esse un diritto di usufrutto vitalizio: per cui è da chiedere se una azione relativa ad un'iscrizione nominativa vincolata da ipoteca, speciale e convenzionale, possa dirsi compresa fra quelle per le quali è richiesta l'autorizzazione della Giunta provinciale.

È evidente che no: lo stesso art. 24 della citata legge, parlando delle iscrizioni nominative, le dice ipotecabili « benchè mobili »: e mobili sono e restano, benchè vincolate: per cui ogni azione che le riguardi è un'azione mobiliare; e l'articolo 173 parla di diritti relativi ai beni stabili: il diritto di ipoteca sui titoli del credito pubblico costituisce un *jus singulare*, che non vale a cambiare il carattere reale e giuridico dei titoli stessi, che sono e restano beni mobili, anche quando siano assoggettati ad un vincolo ipotecario.

---

(1) Cass. Palermo, 26 marzo 1888 (*Man. amm.*, 1888, 331).

1402. Ma non sono azioni relative a beni stabili, nè a diritti ad essi relativi, e non richiedono quindi l'autorizzazione, le azioni personali, nè quelle relative a beni mobili, siano essi tali per natura o per determinazione della legge: per cui possono promuoversi liberamente:

1° le azioni relative a diritti, obbligazioni ed azioni, anche ipotecarie, che hanno per oggetto somme di danaro od effetti mobili, azioni o quote di partecipazione nelle società di commercio o d'industria, quantunque alle medesime appartengano beni immobili (Cod. civ., art. 418);

2° le azioni relative a rendite vitalizie o perpetue a carico dello Stato, salvo, quanto alle rendite sullo Stato, le disposizioni surriferite delle leggi relative al Debito pubblico (Cod. civ., art. 418);

3° l'azione del Comune che domanda una diminuzione dell'estimo catastale dei beni posti nel suo territorio (1);

4° l'azione di un Comune contro chi con opere ha danneggiato le proprietà comunali (2);

5° l'azione con cui un Comune tende a far dichiarare che i patroni, che hanno svincolato i beni di una cappellania, sono tenuti ai pesi portati dall'atto di fondazione (3);

6° l'azione relativa al compenso dovuto ad un perito per lavori demaniali fatti nell'interesse del Comune (4).

7° le azioni possessorie e la denunzia di nuova opera e di danno temuto (5);

8° l'azione per il pagamento di un indennizzo preteso dovuto dal Comune per la cessione non controversa di un terreno e pel relativo danno (6).

1403. La conclusione a trarsi da queste e da altre massime di giurisprudenza è che il criterio regolatore per distinguere le azioni, per le quali l'art. 195 esige l'autorizzazione della Giunta provinciale, è quello fornito dagli art. 407-415

(1) Cons. di Stato, 24 maggio 1876 (*Legge*, 1876, II, 52).
(2) Cass. Torino, 31 agosto 1870, 21 febbraio 1875; Appello Torino, 10 febbraio 1875 (*Man.*, 1875, 172); App. Napoli, 5 luglio 1869.
(3) App. Milano, 6 dicembre 1871 (*Legge*, 1872, II, 378).
(4) Cons. di Stato, 24 settembre 1881 (*Legge*, I, 30).
(5) Cass. Napoli, 9 settembre 1895 (*Giurispr. it.*, 1895, I, 1, 963).
(6) Cons. di Stato, 11 agosto 1893 (*Riv. amm.*, L, 77).

pei beni immobili e 416-424 pei beni mobili; e che (come sarà detto più oltre) l'autorità tutoria, nel dubbio, farà atto prudente a concederla.

1404. Una questione elegante è quella che fu più volte affacciata in contenzioso amministrativo davanti alla IV Sezione del Consiglio di Stato. Dubitavasi se il ricorso del Comune in linea contenziosa amministrativa potesse essere considerato come una azione relativa a diritti sopra beni stabili quando oggetto del ricorso fosse appunto la proprietà di beni immobili. Ma fu costantemente risposto, e secondo noi con ragione, che il ricorso davanti alla IV Sezione del Consiglio di Stato non può mai intendere alla dichiarazione di un diritto vero e proprio: che si versa sempre in tema di amministrazione: e che la dichiarazione di un diritto è sempre propria ed esclusiva competenza dell'autorità giudiziaria (1). Invece, fu ritenuta necessaria l'autorizzazione della Giunta provinciale amministrativa per la costituzione del Comune come parte civile in un giudizio penale per rivendicazione di demanio comunale e per contravvenzione al regolamento di polizia stradale (2).

§ 3. — Il Comune attore e il Comune convenuto.

1405. L'autorizzazione è necessaria al Comune così attore come convenuto. — 1406. Perchè necessaria specialmente al Comune come attore. — 1407. Censura fatta alla disposizione per la quale la legge vuole l'autorizzazione a stare in giudizio anche pel Comune convenuto. — 1408. Inesattezza delle parole « aderire a una domanda »: ciò che volle dire il legislatore. — 1409. L'art. 195 e l'art. 204 della legge. — 1410. Il quasi-contratto giudiziale. — 1411. Applicazione dell'art. 195 alle adesioni del Comune alle domande avversarie. — 1412. Ancora il Comune convenuto. — 1413. Dei terzi attori contro il Comune. — 1414. Contraddizioni da evitare. — 1415. L'art. 25, n. 8, della legge sul Consiglio di Stato. — 1416. Erronea invocazione dell'articolo 126, n. 5. — 1417. Opinione degli autori sulla questione. — 1418. Giurisprudenza. — 1419. Conclusione. — 1420. Vero concetto dell'art. 195 dato dalla *Rivista amministrativa*. — 1421. L'art. 195 e l'art. 341 del Codice civile Albertino. — 1422. L'autorizzazione al Comune attore o convenuto dinanzi ai tribunali stranieri. — 1423. Giudizio di un Comune contro altro Comune. — 1424. Comuni di due Provincie diverse. — 1425. Comune contro lo Stato.

---

(1) Cons. di Stato, IV Sez., 2 aprile 1897, 17 febbraio 1899 (*Giust. amm.*, 1897, 73; 1899, 207).

(2) Cass. Palermo, 26 marzo 1888 (*Man. amm.*, 1888, 331); Cons. di Stato, IV Sezione, 2 aprile 1897 (*Giust. amm.*, 1897, 73); 17 febbraio 1899 (*Ivi*, 1899, 207).

1405. Si è veduto che, per l'art. 195, l'autorizzazione della Giunta provinciale è necessaria al Comune, sia che voglia intentare un'azione in giudizio, sia che venga chiamato a comparire come convenuto, o, come dice la legge, *aderire ad una domanda* relativa ai beni stabili.

1406. Ciò che debba fare il Consiglio quando delibera una azione, già si è detto più sopra al commento dell'art. 126, n. 5; qui rimane solo da aggiungere che la relativa deliberazione dev'essere preceduta da studi opportuni onde il Consiglio possa essere maturamente illuminato prima di prendere l'iniziativa di un giudizio, e la Giunta provinciale possa provvedere con piena cognizione di causa. È meno grave il deliberare di comparire in giudizio come convenuto: perchè la difesa si presenta sempre più agevole, come quella che si svolge in un campo d'azione determinato dall'attore (salvo il caso di azione riconvenzionale), e anche perchè il difendersi è, ove non si tratti di torto evidente, un dovere imperioso dell'amministrazione comunale.

1407. Si è censurata, a questo proposito, la disposizione per la quale la legge vuole l'autorizzazione a stare in giudizio anche pel Comune convenuto: si è detto che se si comprende questa necessità pel Comune attore, poichè dipende da lui promuovere o no un giudizio, non la si spiega quando esso è obbligato a comparire come convenuto; perchè in tal caso egli non fa che ottemperare alla *in jus vocatio* della parte avversaria; — che non è giusto far dipendere l'esercizio dei diritti dei terzi contro un Comune dalle decisioni di un'autorità tutoria, la quale, col vietare l'autorizzazione, può paralizzare a proprio arbitrio le ragioni dell'attore; — che, finalmente, alle parole dell'art. 195 « aderire ad una domanda » si dà una interpretazione contraria alla lettera ed allo spirito della legge: alla lettera, perchè *aderire* a una domanda non può significare altro se non che l'*adesione*, cioè, il consenso a una domanda dell'attore, il riconoscimento delle sue ragioni: locchè avviene quando il Comune, chiamato in giudizio, delibera di riconoscere il buon diritto dell'attore e di non sostenere la lite, e allora solo è necessaria l'autorizzazione; è poi

contraria allo spirito della legge, perchè non si può ammettere che il Comune, per mantenere le sue ragioni, abbia bisogno di un'autorizzazione.

1408. Riconosciamo senz'altro che le parole «aderire ad una domanda» non sono felici; e che, intese letteralmente, hanno precisamente il significato di un'adesione, cioè, della accettazione della domanda dell'attore. L'art. 133 della legge del 23 ottobre 1859 diceva molto più esattamente: « le azioni da intentarsi e le liti da sostenersi..... »; ma è il caso di dire col giurisconsulto Modestino che *etsi maxime verba legis hunc habeant intellectum, tamen mens legislatoris aliud vult* (1): e ciò che vuole risulta dalle discussioni cui diede luogo l'articolo 144 della legge 20 marzo 1865 alla Camera dei deputati nella seduta 2 febbraio 1865, nella quale venne accolta la proposta Mellana, che deferiva alla Deputazione provinciale la potestà di autorizzare i Comuni a stare in giudizio (2).

1409. A queste considerazioni fornisce poi un appoggio irrefragabile e decisivo l'art. 204 secondo il quale « gli amministratori che intraprenderanno o *sosterranno* liti quando la relativa deliberazione non sia stata approvata a termini della presente legge, saranno responsabili in proprio delle spese e dei danni cagionati dalla lite ». Vedremo poi quali siano le conseguenze della mancata autorizzazione così per intraprendere come per sostenere giudizi.

1410. Ma a meglio convincersi che le parole « aderire a una domanda relativa a beni stabili » intendono tanto lo intervento in giudizio ad una lite da altri promossa quanto ogni transazione, compromesso, o contratto qualsiasi relativo a beni stabili, basta considerare che, per principio fondamentale di diritto giudiziario, iniziato un giudizio e contestata la lite, si ha il quasi-contratto giudiziario; anzi, secondo la più precisa espressione dei giurisconsulti romani, *in judicio*

(1) L. 13, § 2, Dig., *De excusationibus*, XXVII, I.

(2) Il progetto ministeriale (PERUZZI) e il controprogetto della Commissione proponevano che l'autorizzazione ai Comuni fosse data dal Pubblico Ministero (Vedi sopra, vol. I, n. 268).

contrahitur (1). Il Comune convenuto non può quindi aderire ad una domanda giudiziale — e, cioè, intervenire in giudizio — per il quasi-contratto giudiziario se non vi è autorizzato dalla Giunta provinciale.

1411. Il vero significato di questo articolo vuol quindi desumersi e dal complesso delle sue disposizioni e dallo scopo che il legislatore si è prefisso: deve intendersi, cioè, che per ogni deliberazione consigliare che si riferisca tanto ad azioni da promuovere come a giudizi da sostenere, è necessaria l'autorizzazione della Giunta provinciale. È poi superfluo dire che, anche ove si voglia dare alle parole « aderire a domanda », il significato di accettazione pura e semplice della domanda formolata dall'attore nell'atto di citazione contro il Comune, occorre *a fortiori* l'autorizzazione tutoria.

1412. E vi è un'ultima considerazione: poichè l'art. 195 ha in vista la tutela del patrimonio stabile comunale minacciato da contestazioni giudiziarie, è ovvia la conseguenza che l'intervento della Giunta provinciale è assai più necessario quando il patrimonio può correre pericolo per un'azione promossa contro il Comune che quando è attore il Comune stesso: questo intervento dà, d'altra parte, alla comparizione del Comune in giudizio un'autorità morale che non può essere senza peso dinanzi alla stessa autorità giudiziaria.

1413. Nè ha valore l'obbiezione che con questa interpretazione si fa dipendere dall'apprezzamento della Giunta provinciale l'azione promossa da un terzo contro un Comune. L'attore deve conoscere la condizione giuridica speciale del Comune: egli deve aver cura di produrre, nel suo interesse, dinanzi alla Giunta provinciale, le sue ragioni per ottenere che il Comune sia abilitato a comparire in giudizio: ma non può pretendere che un Comune si travolga nelle eventualità di una lite senza che la sua deliberazione venga approvata da chi presiede alla buona gestione dell'azienda comunale.

---

(1) L. 3, § 11, Dig., *De peculio*, XV, I.

1414. A dimostrare, del resto, le contraddizioni cui condurrebbe la dottrina che combattiamo, basta considerare che il Comune, attore in primo grado, ove vinca e sia chiamato in appello, diviene convenuto in secondo grado; o convenuto e vinto in primo giudizio diviene attore, se appellante: — sicchè l'autorizzazione diverrebbe solo necessaria quando l'attore fosse già imbarcato nella lite, in una situazione pregiudicata.

1415. Si osservi finalmente che l'art. 25, n. 8, della legge 2 giugno 1889, nel deferire alla cognizione giurisdizionale del Consiglio di Stato i ricorsi « contro il diniego dell'autorizzazione a stare in giudizio ad enti morali giuridici sottoposti alla tutela della pubblica amministrazione », non distingue fra enti attori ed enti convenuti (1).

1416. In favore della contraria dottrina si cita l'art. 126, n. 5, nel quale è detto che il Consiglio comunale delibera intorno « alle azioni da promuovere e da *sostenere* in giudizio », e che la parola *sostenere* non fu ripetuta nell'art. 195. Ma non si considera che questa disposizione vuol essere posta in relazione non solo coll'art. 195, ma altresì coll'art. 204, che è precisamente formolato con le parole precise dell'art. 126, n. 5: e che questo vieta appunto a qualsiasi amministratore comunale di promuovere o *sostenere* una lite senza l'autorizzazione prescritta dall'art. 195, sotto pena della responsabilità personale.

1417. La dottrina e la giurisprudenza sono divise. Quanto agli autori, sostengono la necessità dell'autorizzazione della Giunta provinciale anche pel Comune convenuto: Astengo (2), Magni (3), Summonte (4), Giura (5): si sono invece pronunciati in senso contrario: Mazzoccolo (6), Giriodi (7).

---

(1) L'art. 36, lett, *h*, della legge 17 luglio 1890 sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, sottopone all'approvazione della Giunta provinciale « le deliberazioni per stare in giudizio »: e non distingue.

(2) ASTENGO, sull'art. 195.

(3) MAGNI, *Comm. alla legge com. e prov.* sull'art. 173, nn. 3-5.

(4) SUMMONTE, *La legge com. e prov. comm.*, sull'art. 173, pag. 360.

(5) GIURA, *Le attribuzioni della Giunta prov. amm.*, n. 127.

(6) MAZZOCCOLO, Op. cit., pag. 590.

(7) GIRIODI, *Il Comune nel diritto civile*, n. 581.

1418. La giurisprudenza amministrativa e giudiziaria è divisa: ma prevale il principio che pel Comune convenuto non occorra l'autorizzazione a stare in giudizio; e in questo senso si sono pronunciati il Consiglio di Stato (1), le Corti di cassazione di Torino (2) e di Napoli (3); si hanno però alcuni pareri (4) e sentenze (5) in senso contrario.

1419. Concludiamo: se l'interpretazione dell'art. 195, considerato in se stesso e per la non felice espressione *aderire*, può dar luogo a qualche incertezza, ogni incertezza sparisce quando l'art. 173 si mette nella relazione necessaria con gli art. 126, n. 8, e 204; più che mai appare savia la sentenza del giurisconsulto romano che *incivile est, nisi tota lege perspecta, una aliqua particula proposita, judicare vel respondere* (6); e aggiungiamo che, nel dubbio, una disposizione di legge utile ai Comuni, cioè, alla cosa pubblica, si deve coadiuvare con la interpretazione (7).

1420. Esaminando appunto l'art. 195, una autorevole rassegna della giurisprudenza amministrativa, fin dai primordi dell'applicazione del corrispondente art. 144 della legge del 20 marzo 1865, faceva le considerazioni seguenti, che felicemente riassumono il pensiero del legislatore.

« A termine dell'art. 144 [ora 195], i Comuni debbono riportare l'assenso della Deputazione provinciale per istare in giudizio quando la lite è relativa a beni stabili, siano essi attori o convenuti. La necessità di questo assenso è una conseguenza

---

(1) Cons. di Stato, 5 maggio 1866; 20 aprile 1889 (*Man.*, 1870, 165); 3 maggio 1870 (*Legge*, 1870, II, 187); 6 aprile 1883 (*Ivi*, 1883, II, 785).

(2) Cass. Torino, 23 febbraio 1870 (*Giurispr. Torino*, 1870, 242); 31 agosto 1871 (*Giurispr. ital.*, 1871, I, 740); 10 marzo 1881 (*Legge*, 1881, II, 16); 31 luglio 1885 (*Mon. Trib.*, 1875, 1281); 16 marzo 1892 (*Legge*, 1892, II, 510, con nota).

(3) Cass. Napoli, 20 novembre 1869 (*Riv. amm.*, XXI, 242).

(4) Cons. di Stato, 13 ottobre 1884 (*Riv. amm.*, 1884, 724).

(5) Cass. Torino, 2 maggio 1873 (*Legge*, 1873, II, 943); 2 febbraio 1889 (*Legge*, 1889, II, 298).

(6) L. 24, Dig., *De legibus, senatusque consultis, et de longa consuetudine*, I, 3.

(7) *Legem enim utilem reipublicae..... adiuvandam interpretatione* (L. 64, Dig., *De condit. et demonstrat.*, XXV, I).

della disposizione che obbliga i Comuni ad ottenere l'autorizzazione della stessa Deputazione per l'alienazione di stabili, perchè anche dalla lite può nascere l'alienazione, cioè la perdita dello stabile. La voce *aderire* che usa la legge per accennare al caso in cui il Comune sia convenuto, secondo il significato comunemente attribuitole dalla costante giurisprudenza amministrativa, vale quanto *rispondere giudizialmente*, ossia, *contestare la lite*, istituire quello che chiamasi in linguaggio forense il *contratto giudiziario* della contestazione della lite. Il dare altra significazione al surriferito vocabolo, cioè, quello di *accogliere* la domanda, sarebbe egualmente contrario e al contesto dell'art. 144 e allo spirito della legge, perchè in quell'articolo si parla di *liti*, e chi, in luogo di *contestare* una domanda giudiziaria, *aderisce* alla medesima, non fa più lite » (1).

1421. Un'ultima osservazione: e varrà a troncare ogni dubbio. Le parole *aderire ad una domanda*, dagli autori dell'articolo 144 della legge 20 marzo 1865 vennero desunte dall'art. 341 del Cod. civ. Albertino, così concepito: « nessun tutore, senza l'autorizzazione del Consiglio di famiglia, potrà intentare in giudizio un'azione relativa ai diritti del minore sopra i beni stabili, nè aderire ad una domanda relativa ai medesimi diritti »; e la giurisprudenza fu costante nell'intendere che l'autorizzazione del Consiglio di famiglia fosse necessaria pel tutore, così attore come convenuto.

1422. E qui è opportuno avvertire che l'autorizzazione è necessaria così pel Comune attore come pel Comune convenuto, anche se il giudizio si svolga dinanzi a un tribunale straniero. Poichè si tratta di un atto necessario a completare la capacità di una persona giuridica a stare in giudizio, ne segue che deve osservarsi l'art. 6 del titolo preliminare del Codice civile, secondo il quale « lo stato e la capacità delle persone sono regolate dalla legge della nazione a cui esse appartengono »; ed è noto, del resto, che questa disposizione del Codice patrio non è che la sanzione di un principio

(1) *Riv. amm.*, XXVIII, 376.

generale di diritto internazionale accettato dalla dottrina e dalla giurisprudenza di tutti gli Stati.

1423. Se un Comune promuova un giudizio contro un altro Comune, s'intende che è egualmente necessaria l'autorizzazione della Giunta provinciale; e il Comune convenuto, a sua volta, dovrà richiederla alla stessa Giunta, se è posto nella circoscrizione provinciale, o alla Giunta di quella Provincia nella cui circoscrizione si trovi.

1424. Ma se una delle Giunte provinciali neghi al Comune situato nella propria circoscrizione l'autorizzazione a stare in giudizio contro l'altro Comune? Provvede l'art. 25, n. 8, della legge sul Consiglio di Stato, coll'aprire il diritto di ricorso contro il diniego.

1425. È egualmente necessaria l'autorizzazione della Giunta provinciale quando il Comune voglia stare in giudizio contro la Provincia o contro lo Stato.

§ 4. — Per quali gradi di giurisdizione è necessaria l'autorizzazione a stare in giudizio.

1426. Effetti dell'autorizzazione in ordine ai gradi di giurisdizione: se valga solo pel primo grado. — 1427. Se valga anche per l'appello. — 1428. Se valga anche per la cassazione. — 1429. Dottrina e giurisprudenza. — 1430. L'autorizzazione data senza riserva deve valere per tutti i gradi di giurisdizione. — 1431. Facoltà del Consiglio di deliberare la non-continuazione della lite. — 1432. Se la Giunta provinciale possa imporre al Consiglio di continuare la lite. — 1433. L'autorizzazione pel giudizio principale vale anche pei giudizi accessorî.

1426. Deliberata la lite, la deliberazione vale essa pel solo primo grado di giurisdizione, o dev'essere rinnovata per gli altri gradi? Dottrina e giurisprudenza sono discordi.

Secondo alcuni giurisconsulti e alcune decisioni, la deliberazione consigliare ha effetto limitato al primo grado di giurisdizione; il sindaco non può andare in appello senza una nuova deliberazione (1). In appoggio di questa massima si adduce

(1) V. in questo senso: MAZZOCCOLO, *La legge comunale e provinciale annotata*, 5ª edizione, pag. 592.

che una lite è sempre cosa grave, e piena di alea: che quando una prima sentenza ha condannato il Comune, se dalla motivazione di essa apparisca che non v'ha nulla a sperare da un altro grado di giurisdizione, non solo dev'essere informato il Consiglio comunale, e invitato a deliberare se il giudizio sia da proseguire, ma l'autorità tutoria deve espressamente decidere se sia o no il caso di autorizzarlo nuovamente a stare in giudizio.

1427. Secondo altri giurisconsulti e secondo la giurisprudenza più comune, l'autorizzazione, una volta data per il primo grado, vale anche pel giudizio di appello; non però pel ricorso in cassazione, il quale, essendo un rimedio straordinario, non può essere usato se non con espressa deliberazione del Consiglio comunale. Il primo e secondo grado costituiscono il diritto ordinario in materia di giurisdizione, e, deliberata la lite, si deve presumere deliberato l'appello, non mai la cassazione e tanto meno la rivocazione.

1428. Secondo altri finalmente, e secondo alcune decisioni, colla deliberazione della lite il sindaco riceve la facoltà di stare in giudizio in tutti i gradi di giurisdizione, compresa la cassazione. L'art. 195, nella sua generalità, comprende tutti i mezzi giudiziarî per sostenere le ragioni del Comune. Sarebbe certamente desiderabile che la legge disponesse tassativamente l'obbligo pel Consiglio comunale di deliberare così l'appello come la cassazione, e gli altri rimedi, quali l'opposizione di terzi, la rivocazione, e che la Giunta provinciale dovesse autorizzare ogni singolo rimedio contro le sentenze: ma poichè la legge non distingue, e si limita a stabilire, con formola generale, che il Consiglio delibera intorno alle azioni da promuovere e da sostenere in giudizio e che la Giunta provinciale autorizzi i Comuni a stare in giudizio, ne segue che, deliberata e autorizzata l'azione, questa può essere svolta e proseguita fino al suo esaurimento.

La prima delle suesposte dottrine ha prevalso, come si è veduto, nella legislazione francese, per la quale l'autorizzazione a stare in giudizio è necessaria in tutti i gradi di giurisdizione (Legge 5 aprile 1884, art. 121). Sotto l'impero della

legge comunale e provinciale 23 ottobre 1859, per la generalità delle disposizioni dell'art. 133, n. 7, prevaleva la medesima dottrina (1), la stessa giurisprudenza (2).

1429. Ma coll'art. 144 della legge 20 marzo 1865 (attuale art. 195) mutarono dottrina e giurisprudenza; ed ora non si dubita più che l'autorizzazione della Giunta provinciale a stare in giudizio non è richiesta per tutti i gradi di giurisdizione: ma vale, secondo gli uni, anche per l'appello, non già per la cassazione (3); secondo gli altri, per l'appello e la cassazione (4).

---

(1) BOGGIO, *Legge com. e prov.*, sull'art. 133, n. 9, § 2.

(2) Cons. di Stato, 20 settembre 1861, 31 maggio 1862 (*Legge*, 1862, II, 189); App. Casale, 9 maggio 1863 (*Legge*, 1863, II, 260; Cass. Torino, 4-18 gennaio 1862 (*Bettini*, 1862, 35, 172). MAZZOCCOLO sostiene con vigorosi argomenti questa dottrina, anche sotto l'impero dell'art. 173 del testo del 1889 (*Comm.* a detto articolo). Vedi pure in tal senso, sotto l'impero del testo unico del 1898: App. Genova, 15 marzo 1901 (*Foro italiano*, 1901, I, 819); Cons. di Stato, 28 giugno 1901 (*Riv. amm.*, LII, 812). Così ASTENGO (*Guida amm.*, 1870.

(3) L'autorizzazione vale anche per l'appello, non per la cassazione: Cass. Torino, 27 febbraio 1878 (*Legge*, 1878, I, 682); 30 giugno 1880 *Legge*, 1880, I, 263); 3 febbraio 1882 (*Legge*, 1882, II, 14) ecc. — Cassazione Roma, 28 febbraio 1879 (*Legge*, 1879, I, 313): 20 marzo 1877 (*Legge*, 1877, 154); 4 giugno 1882 (*Legge*, 1883, II, 78); 27 marzo 1886 (*Legge*, 1886, II, 473); 4 febbraio 1890 (*Corte Suprema*, XV, 120); 13 giugno 1890 (*Giur. Tor.*, 1890, 644); — Cassazione Palermo, 24 novembre 1884 (*Circ. Giur.*, 1885, II, 98); 29 luglio 1886 (*Legge*, 1886, II, 444); 18 gennaio 1889 (*Circ. Giur.*, 1890, II, 240). In questo senso vedi: MAGNI, sull'art. 173, n. 13; SUMMONTE, sullo stesso articolo, pag. 360.

(4) Hanno deciso che l'autorizzazione a stare in giudizio, ottenuta dalla Giunta provinciale in forma generale, vale per tutti i gradi di giurisdizione: Cass. Firenze, 14 novembre 1872 (*Ann.*, 1873, I, 19): 3 marzo 1874 (*Legge*, 1874, I, 697); 19 febbraio 1874 (*Ann.*, 1874, I, 144: 1° giugno 1874 (*Legge*, 1874, I, 1010, con nota); 1° marzo 1876 *Ivi*, 1876, I, 380); 8 marzo 1877 (*Foro ital.*, 1877, I, 243); 3 agosto 1882 (*Legge*, 1882, II, 764); Cassaz. Napoli, 7 novembre 1871 (*Gazz. del Procur.*, VI, 532); 18 febbraio 1872 (*Legge*, 1872, I, 378); 6 aprile 1872 (*Giorn. delle leggi*, 1873, 101); 21 gennaio 1881 (*Gazz. dei Trib.* di Napoli, XXX, 514); 8 giugno 1887 (*Legge*, 1887, I, 378); 28 marzo 1889 (*Ann.*, 1889, I, 306); 11 dicembre 1903 (*Boll. op. pie*, 1904, 329); Cass. Roma, 22 maggio 1904 (*Ivi*, 1904, 615); — Cass. Palermo, 13 febbraio 1869 (*Legge*, 1869, I, 1025); — App. Venezia, 22 maggio 1901 (*Riv. amm.*, LII, 812). In questo senso vedi: SAREDO, *Istit. di proc. civ.*, 3ª ediz., II, n. 965; MATTIROLO, *Tratt. di diritto giudiz. civ.*, vol. II, nn. 41-42; MORTARA, *Man. di proc. civ.*, pag. 551; CABERLOTTO, *Digesto ital.*, vocab. *Cassazione*, nn. 165-167; GIRIODI, *Il Comune nel diritto civile*, nn. 583-584; GIURA, *Le attribuzioni della Giunta prov. amm.*, n. 128. — Che, ad ogni

1430. Dai principî sopra esposti già si è potuto rilevare che noi seguiamo la dottrina e la giurisprudenza per le quali, autorizzato il Comune dalla Giunta provinciale a stare in giudizio senza limitazione di grado di giurisdizione, può proseguire senz'altro in tutti i gradi: valersi, cioè, dei rimedi così ordinari come straordinari contro le sentenze: così è la legge.

1431. Crediamo inutile ripetere i motivi della dottrina che nello stato presente della legislazione riteniamo più esatta, da temperarsi però con questa riserva: che spetta sempre al Consiglio comunale di deliberare, dopo il primo e il secondo grado, di non continuare più oltre il giudizio anche se la Giunta provinciale amministrativa lo avesse autorizzato per i diversi gradi di giurisdizione.

1432. Ma può la Giunta provinciale imporre al Comune l'obbligo di proseguire il giudizio, dopo che il Consiglio abbia deliberato di fermarsi? La questione sarà esaminata più oltre.

1433. È forse superfluo aggiungere che, in coerenza ai principî sopra esposti — e salva sempre la riserva fatta al n. 1439 — l'autorizzazione della Giunta provinciale vale per tutti i giudizi dipendenti dal giudizio principale, o che siano accessorî al giudizio medesimo, eccezioni, o incidenti di esso, come domande di prove, liquidazione di danni, procedimenti esecutivi, e via discorrendo.

§ 5. — Dinanzi a quali giurisdizioni sia necessaria al Comune l'autorizzazione della Giunta provinciale amministrativa.

1434. L'autorizzazione è necessaria davanti a tutte le giurisdizioni: anche amministrative. — 1435. Giudizi arbitrali. — 1436. Conciliazioni e transazioni.

---

modo, non sia necessaria l'autorizzazione del Consiglio comunale o della Giunta provinciale perchè il Comune possa difendersi in Cassazione presentando controricorso, decise la Cassazione di Torino, 25 luglio 1899 (*Riv. amm.*, L, 991). Fu poi giustamente ritenuto ricevibile, ad ogni modo, il ricorso per cassazione prodotto dal Comune senza la previa autorizzazione della Giunta provinciale amministrativa, se in seguito l'autorizzazione medesima fu accordata e se ne fece deposito in Cancelleria prima dell'udienza di discussione della causa: Cassazione Torino, 8 ottobre 1896 (*Riv. amm.*, XLVIII, 18).

1434. Poichè l'autorizzazione della Giunta provinciale è prescritta dall'art. 195 per tutte le azioni promosse o sostenute dal Comune che riguardino beni stabili o diritti relativi ai beni stessi, è ovvia la conseguenza che la legge si occupa dell'oggetto delle azioni, non già delle giurisdizioni dinanzi alle quali il Comune promuova o sostenga il giudizio. Ne segue che l'autorizzazione è necessaria sia che il giudizio s'inizi dinanzi a qualsiasi autorità giudiziaria (Pretura o Tribunale), come dinanzi alle giurisdizioni amministrative, presso le quali, per disposizioni speciali di legge, si svolgessero controversie dell'indole di quelle che richiedono l'autorizzazione predetta.

1435. Naturalmente, sono soggetti all'autorizzazione della Giunta provinciale amministrativa anche i giudizi arbitrali, promossi dai Comuni per controversie relative a beni stabili: e la deliberazione consigliare, con cui il Comune statuisce il compromesso, è inefficace se non è sanzionata dall'autorità tutoria.

1436. Quanto alle conciliazioni e transazioni, non è il caso dell'autorizzazione prescritta dall'art. 195 sibbene dell'approvazione richiesta dall'art. 194 al quale rinviamo.

§ 6. — Facoltà della Giunta provinciale amministrativa in ordine all'art. 195.

1437. Criteri direttivi della Giunta provinciale amministrativa per l'autorizzazione a stare in giudizio. — 1438. Quando deve concederla e quando negarla. — 1439. Norme e condizioni cui può subordinarla. — 1440. Nel dubbio deve concederla. — 1441. Distinzione fra Comune attore e Comune convenuto. — 1442. Dottrina e giurisprudenza. — 1443. Potere di apprezzamento. — 1444. Obbligo della Giunta provinciale di motivare il diniego di autorizzazione.

1437. La legge, nel conferire alla Giunta provinciale la facoltà di approvare o di autorizzare certi atti dei Consigli comunali, le ha naturalmente riconosciuto un potere di apprezzamento che essa deve esercitare con quei criteri di prudenza e di previdenza, ai quali deve ispirarsi chiunque adempie una potestà quasi discrezionale. Abbiamo già ripetutamente esposti più sopra questi criteri, i quali si riferiscono a tutte le decisioni della Giunta provinciale relative all'art. 194: applicandoli ora all'art. 195, cioè, alla potestà della Giunta stessa di

autorizzare o no un Comune a stare in giudizio come attore o come convenuto, dobbiamo esaminare le questioni seguenti:

1° Quando la Giunta provinciale deve concedere e quando ricusare l'autorizzazione?

2° Può essa costringere un Comune a proporre o sostenere una lite?

3° In caso di rifiuto di un Comune di proporre o sostenere una lite, può essa stare in giudizio in luogo e vece del Comune?

1438. La soluzione della prima questione si presenta agevole: la Giunta provinciale ha dinanzi a sè la deliberazione del Consiglio comunale che riguarda il giudizio cui si vuole procedere: naturalmente, in questa deliberazione sono indicati l'oggetto e i motivi del giudizio, i titoli sui quali il Consiglio comunale fonda le sue ragioni: e se queste paiono sufficienti per giustificare il giudizio, la Giunta provinciale può limitarsi a dare puramente e semplicemente la sua autorizzazione, colla formola: *si approva* (Regol. 19 settembre 1899, art. 14); questa formola equivale al dire che la Giunta adotta implicitamente le ragioni del Consiglio.

1439. Ma la Giunta provinciale può autorizzare condizionatamente il giudizio: dichiarare, per esempio, che autorizza solamente il primo grado di giurisdizione, riservandosi di decidere per i gradi ulteriori: può stabilire (se si tratta di causa dinanzi al pretore) che la sua autorizzazione non ha effetto se non dopo conosciuti i risultati del tentativo di conciliazione prescritto dall'art. 417 del Codice di procedura civile; può subordinare l'autorizzazione al voto di un consulente. In una parola, nell'esercizio della sua potestà, la Giunta provinciale può determinare quelle norme o condizioni a cui crede necessario vincolare l'autorizzazione a stare in giudizio: e il Comune è tenuto a conformarvisi, salvo il suo diritto di ricorso, del quale sarà parlato più innanzi.

1440. Ma dottrina e giurisprudenza concordano nel ritenere che la Giunta provinciale, salvo il caso di manifesta temerità della lite, debba dare il suo consenso: epperciò, ove

questa presenti un *fumus boni juris*, un complesso di elementi di fatto e di diritto che offrono elementi bastevoli di probabilità di buon esito, il Comune ha il diritto di potere produrre in giudizio le sue ragioni (1).

1441. E v'è, a questo riguardo, una qualche distinzione da fare fra il Comune attore e il Comune convenuto: quando il Comune promuove un giudizio, egli ha naturalmente maggiore libertà di risoluzione; e per conseguenza la Giunta provinciale potrà essere più cauta nel pesare le ragioni sulle quali il Comune si fonda per farsi attore. Quando invece il Comune è convenuto, la sua comparizione in giudizio apparisce più necessaria; e la Giunta provinciale, nell'esame dell'atto di citazione notificato al Comune, trova agevolmente gli elementi sui quali essa deve pronunciare, considerando che, da una parte, il suo rifiuto priva l'attore del diritto di fare valere le sue ragioni; locchè, senza forti motivi, non deve farsi perchè si coopererebbe ad un diniego di giustizia; e, dall'altra parte, il Comune resterebbe indeterminatamente nell'incertezza circa la questione per la quale è chiamato a comparire.

1442. È ben vero che, come vedremo più oltre, la legge ha preveduto il caso di rifiuto di autorizzazione da parte della Giunta provinciale; ed ha fornito il rimedio: ma questo esige un procedimento più o meno lungo, spese diverse; e possono nascere pel Comune difficoltà e complicazioni che la prudenza della Giunta deve antivenire. Ripetiamo dunque che, nel dubbio, sia il Comune attore o convenuto, la Giunta fa opera savia a concedere l'autorizzazione, salvo sempre il suo diritto di stabilire quelle norme o limitazioni cui abbiamo sopra accennato; ed in questo senso concordano la dottrina e la giurisprudenza (2).

---

(1) Consiglio di Stato, 28 maggio e 18 agosto 1885, 5 luglio 1876 e 11 giugno 1886; IV Sezione, 22 luglio 1904 (*Giust. amm.*, 1904, 515).

(2) ASTENGO, *Guida amm.*, pag. 1372; MAZZOCCOLO, sull'art. 195, pag. 591; MAGNI, sull'art. 173, nn. 19-24; GIRIODI, *Il Comune nel diritto civile*, nn. 581; GIURA, *Le attribuzioni della Giunta prov. amministrativa*, n. 128. — Cons. di Stato, 28 maggio 1862 (*Legge*, 1882, II, 258: 23 gennaio, 13 dicembre 1864 (*Ivi*, 1865, 47, 54); 15 aprile 1869 (*Ivi*, 1869, II, 347); 28 maggio, 18 agosto 1875 (*Ivi*, 1865, II, 16, 353); 24 gennaio 1877 (*Ivi*, 1877, II, 166), ecc. — E' inutile citare altri pareri: è un vero *jus receptum*.

1443. È qui opportuno di aggiungere che la Giunta provinciale può sospendere la sua decisione; chiedere al Comune i documenti giustificativi della lite che intende promuovere o sostenere; provocare una nuova e più maturata deliberazione consigliare; consigliare una transazione, ove abbia motivi di ritenere che questa è possibile e utile al Comune. L'articolo 195 non stabilisce alcuna limitazione al potere d'apprezzamento che riconosce alla Giunta provinciale; e ai Comuni come ai terzi, contro le sue decisioni, apre la sola via sopra accennata, quella del ricorso alla Sezione IV del Consiglio di Stato.

1444. Se quando concede l'autorizzazione la Giunta provinciale non è tenuta a motivare la sua decisione, quando però la neghi deve dire le ragioni del rifiuto, affinchè il Comune possa replicare, e provocare dalla Giunta una diversa decisione, o esercitare il suo diritto di ricorso.

§ 7. — Diritto di ricorso del Comune.

1445. L'art. 25, n. 8, della legge sul Consiglio di Stato. — 1446. Competenza della IV Sezione. — 1447. Il Comune e la parte contraria debbono adire direttamente la IV Sezione. — 1448. Esclusione del ricorso in via gerarchica contro il rifiuto della Giunta provinciale. — 1449. Erronea giurisprudenza che obbliga a questo ricorso. — 1450. Compito della IV Sezione.

1445. Il diritto di ricorso del Comune, cui abbiamo sopra accennato, contro le decisioni della Giunta provinciale, sotto l'impero della legge 20 marzo 1865 era esercitato solamente in forza delle norme generali che autorizzano i Comuni a impugnare le decisioni delle autorità tutorie: era un ricorso in via gerarchica. Coll'articolo 25, n. 8, della legge 2 giugno 1889 sul Consiglio di Stato, venne concesso ai Comuni il diritto di ricorrere alla Sezione IV del Consiglio stesso contro il diniego di autorizzazione a stare in giudizio: e su questo ricorso la Sezione IV pronuncia, decidendo anche in merito.

1446. La Sezione IV, adunque, non esamina solamente la legalità o la illegalità dei motivi addotti dalla Giunta provinciale nel negare l'autorizzazione a stare in giudizio, ma anche la ingiustizia, cioè, l'arbitrario apprezzamento che abbia

fatto degli elementi sui quali il Comune si sia fondato per deliberare la lite. Come fu detto nella relazione senatoria sul progetto di legge per la riforma del Consiglio di Stato, « l'apprezzamento del merito non può andare disgiunto dall'esame della legalità del provvedimento; e l'uno e l'altro rientrano naturalmente nella competenza contenziosa del Consiglio di Stato ».

1447. Dopo quanto precede si comprenderà il perchè non possiamo aderire alla giurisprudenza della Sezione IV del Consiglio di Stato, la quale ha ritenuto, con più decisioni, che il Comune cui sia stata negata l'autorizzazione di stare in giudizio, non può adire direttamente la Sezione stessa, ma deve ricorrere anzitutto in via gerarchica: e che il ricorso è ammessibile solamente contro il sovrano provvedimento che venga emanato sul ricorso in via gerarchica, perchè questo è il solo provvedimento definitivo (1): noi crediamo, con la Sezione I del Consiglio, che questa non sia una esatta interpretazione della legge (2).

1448. Così dalle relazioni governative e parlamentari come dalla discussione seguita nei due rami del Parlamento vennero chiariti nel modo più manifesto gli intendimenti del legislatore il quale volle fornire ai corpi morali sottoposti alla tutela delle pubbliche amministrazioni un mezzo facile e diretto per provvedersi contro il rifiuto di autorizzazione a stare in giudizio. Con la giurisprudenza della Sezione IV si crea una complicazione che la legge non ha voluto; la necessità del ricorso in via gerarchica apparisce quindi evidentemente in contrasto tanto con la lettera come con lo spirito della legge.

1449. Ad ogni modo, finchè la giurisprudenza non ritorni ad una più retta interpretazione del n. 6 dell'art. 25 della

(1) Cons. di Stato, Sezione IV, 15 dicembre 1891 (*Foro ital.*, 1892, III, 85); 7 gennaio 1892 (*Giust. amm.*, 1892, 47); 10 marzo 1892 (*Giur. amm.*, 1892, 90); 27 febbraio 1903 (*Gist. amm.*, 1903, 424). Così pure il Consiglio di Stato, parere 17 aprile 1900 (*Legge*, 1900, II, 749), abbandonando la precedente giurisprudenza di cui alla nota seguente.

(2) Cons. di Stato, Sezione interni, 20 maggio, 19 giugno 1891 (*Rivista amm.*, XLII, 991), ecc.

legge sul Consiglio di Stato, il ricorso contro il rifiuto della Giunta provinciale dev'esser prodotto in via gerarchica: e contro il secondo rifiuto che venga opposto con decreto reale è ammesso un nuovo ricorso al Consiglio di Stato, Sezione IV, per chiedere l'annullamento del decreto reale (1).

1450. Così il Consiglio di Stato, Sezione interni, nel dare parere sul ricorso, come la Sezione IV nel pronunciare, hanno lo stesso còmpito che l'art. 195 della legge assegna alla Giunta provinciale: essi debbono, cioè, limitarsi ad esaminare se negli elementi del giudizio che si vuole promuovere o sostenere vi sia quel *fumus boni juris* che basta a legittimare la comparizione del Comune in giudizio; valgono quindi tutte le considerazioni che abbiamo svolte più sopra in ordine ai criteri cui deve ispirarsi la Giunta provinciale amministrativa (2).

---

(1) La IV Sezione del Consiglio di Stato ha invece sempre confermato la sua giurisprudenza: vedi decisione 26 febbraio 1904 (*Manuale amm.*, 1904, 113) di cui giova riferire la sostanza. Ritenne adunque l'eminente Consesso che: il provvedimento, col quale a termini dell'articolo 195 della legge comunale e provinciale la Giunta provinciale amministrativa impartisce o nega ad una Amministrazione comunale la autorizzazione a stare in giudizio, è un provvedimento di ben diversa natura da quello con cui, a termini del precedente art. 194, dà o nega approvazione ad una deliberazione comunale; — l'uno e l'altro provvedimento sono emessi in esplicazione delle funzioni di tutela che la Giunta provinciale amministrativa esercita sull'Amministrazione comunale; ma l'un provvedimento si distingue dall'altro in ciò che la ingerenza che la Giunta provinciale amministrativa esercita in base all'art. 194 nulla toglie in realtà alla autonomia dell'Amministrazione comunale, non potendo la Giunta provinciale, col diniego di approvazione, sostituire un provvedimento proprio a quello del Consiglio, laddove col diniego di autorizzazione a stare in giudizio impone al Consiglio comunale la sua volontà, ed in sostanza fa essa stessa un atto di amministrazione; — da ciò segue che la questione sulla proponibilità del ricorso gerarchico dalle deliberazioni dei Consigli comunali soggette all'approvazione della Giunta provinciale, non può trovar luogo rispetto alla decisione con la quale la Giunta abbia negato l'autorizzazione a stare in giudizio; — rispetto a tali decisioni non è possibile trovare ostacolo all'applicazione del primo comma dell'art. 199 della legge, anche per la riserva che nel capoverso dell'articolo stesso vien fatta del ricorso alla IV Sezione del Consiglio di Stato.

(2) Sulla facoltà della IV Sezione del Consiglio di Stato di entrare nell'esame della opportunità della lite proposta, vedi decisione IV Sezione 6 marzo 1903 (*Man. amm.*, 1903, 211).

§ 8. — Diritti della Giunta provinciale amministrativa se un Comune non voglia promuovere o sostenere un giudizio.

1451. Perchè occorre qui esaminare se la Giunta provinciale amministrativa possa imporre al Comune di promuovere o sostenere un giudizio. — 1452. Soluzione affermativa della questione: motivi. — 1453. Dottrina e giurisprudenza contraddittorie. — 1454. Ove agisca la Giunta provinciale spetta al prefetto di rappresentare il Comune in giudizio. — 1455. Quando è che il prefetto provvede in luogo del Consiglio comunale. — 1456. Perchè, anche nel caso dell'art. 292, occorre l'intervento della Giunta provinciale. — 1457. Il Comune può sempre sostituirsi alla Giunta provinciale per continuare il giudizio da essa promosso. — 1458. Poteri della Giunta provinciale amministrativa. — 1459. Spese della lite promossa o sostenuta dalla Giunta provinciale.

1451. Occorre qui esaminare una quistione che forse trovava più naturalmente il suo posto nel commento all'art. 197: se, cioè, la Giunta provinciale, quando il Comune ricusi di promuovere o sostenere un giudizio, possa imporglielo: e, in caso di persistente rifiuto, se essa possa sostituirsi al Comune stesso e comparire in sua vece in giudizio; ma per l'ordine della trattazione che abbiamo seguito è qui più opportuno l'esame della importante quistione.

Che la Giunta provinciale possa costringere un Comune a promuovere un giudizio, non vi ha dubbio: essa esercita un potere che ha per iscopo la protezione degli interessi del Comune; se questi li trascura o li offende, se non compie le operazioni fatte obbligatorie dalla legge, sopravviene l'autorità tutoria, e gli impone di conformarsi alla legge. Allora non è più in via di autorizzazione che agisce la Giunta provinciale: è in via d'imperio: esercita, cioè, il potere che la legge le ha dato, e senza il quale la sua autorità sarebbe una derisione (1).

---

(1) Secondo un recente giudicato della Corte di cassazione di Roma, 15 marzo 1905 (*Foro ital.*, 1905, I, 409), l'iniziativa della lite, tanto nei primi due stadî del merito quanto nel giudizio di cassazione, deve sempre essere del Consiglio comunale: l'autorizzazione della Giunta provinciale amministrativa è, e deve sempre rimanere, una integrazione della persona del Comune come una garanzia di più voluta dalla legge. Ma mai potrebbe farsi il cammino inverso: cioè che la Giunta provinciale amministrativa prendesse in luogo e vece del Consiglio comunale l'iniziativa dell'azione in giudizio: e ciò qualunque fosse l'apparenza di buon diritto e di opportunità per parte del Comune. E così la Corte Suprema romana, nella sentenza succitata, pose le seguenti massime:

« La Giunta provinciale amministrativa non ha facoltà di sostituirsi al Consiglio comunale per impugnare una sentenza sfavorevole al Comune,

1452. Nè giova obbiettare che nessuna disposizione di legge dà facoltà alla Giunta provinciale di sostituirsi alle Amministrazioni comunali per rappresentarle in giudizio: questa facoltà essa la riceve non solo dalla natura medesima delle sue funzioni, ma dalla formola generale dell'art. 197, pel quale la Giunta compie, in luogo e vece del Comune, quelle operazioni che la legge ha rese obbligatorie, e alle quali il Comune si rifiuti: e fra le operazioni rese obbligatorie vi è la cura degli interessi comunali, e il dovere di promuovere e sostenere in giudizio l'integrità dei diritti offesi o minacciati (art. 126, n. 5; 135, n. 4; 149, n. 9). Ma se anche non vi fosse nella legge una parola sola da cui desumere la potestà della Giunta provinciale d'imporre al Comune di promuovere o sostenere un giudizio, questa potestà le viene dal principio generale di diritto, sancito dalla sapienza romana, e che abbiamo già rammentato, pel quale *cui jurisdictio data est ea quoque concessa esse videntur sine quibus jurisdictio explicari non potest* (1): e ciò perchè, *mandata jurisdictione... etiam imperium... videtur mandari, quia jurisdictio sine coercitione nulla est* (2). L'autorizzare *ex officio* la lite, o il sostenerla anche a nome e spese del Comune, pare tutto affatto consono al complesso delle attribuzioni tutorie della Giunta amministrativa, infino a tanto, almeno, che con un articolo di legge non sia concretato il modo di rendere effettiva la responsabilità civile e, al caso, anche penale, degli amministratori che per negligenza o dolo danneggiano il patrimonio

---

quando il Consiglio abbia espressamente deliberato di non volerla impugnare, e ciò anche nell'ipotesi che tale deliberazione fosse di per sè soggetta all'approvazione della Giunta.

« Le deliberazioni dei Consigli comunali relative all'accettazione di sentenze pronunciate in liti del Comune non sono soggette all'approvazione della Giunta provinciale amministrativa.

« Il Consiglio comunale non ha dalla legge alcun obbligo di impugnare le sentenze sfavorevoli al Comune, neppure se riguardino diritti demaniali o beni immobili comunali.

« E' quindi inammessibile il ricorso per cassazione proposto dal prefetto, quale presidente della Giunta provinciale amministrativa, contro una sentenza sfavorevole ad un Comune, ancorchè relativa a beni immobili del Comune stesso, se la rappresentanza normale di questo abbia invece deliberato di non impugnarla ».

(1) L. 2, Dig., *De jurisdictione*, II, 1.

(2) L. 5, Dig., *De officio ejus cui mandata est jurisdictio*, I, 21.

comunale, come, in qualche modo, si è trovato mezzo di fare, per le opere pie, coll'art. 29 della legge 17 luglio 1890 (1).

1453. In questo senso si è dichiarata la dottrina (2) e si è costantemente pronunciato il Consiglio di Stato (3). La Cassazione di Torino cominciò con accogliere questa massima (4); mutò in seguito giurisprudenza (5); e oggimai pare sia fissa nel concetto che la Giunta provinciale non possa stare in giudizio in luogo e vece del Comune (6). È giunta sino al punto di porre a carico della Provincia le spese di un giudizio promosso o sostenuto dalla Deputazione provinciale, come autorità tutoria, nell'interesse del Comune! (7). Non discutiamo questa massima, a dir poco, singolare; perchè non ha più importanza pratica dopo che le funzioni tutorie, tolte alla Deputazione provinciale, vennero saviamente assegnate alla Giunta provinciale amministrativa (8).

1454. S'intende che, per la Giunta provinciale e in nome di essa, agisce e comparisce il prefetto, il quale assume così le funzioni del sindaco: per cui tutto ciò che fu detto più

---

(1) MAZZOCCOLO, op. cit., pag. 592.

(2) MAZZOCCOLO, op. cit. nella nota precedente; MAGNI, sull'art. 173, nn. 15-18; SUMMONTE, pag. 360; GIURA, op. cit., n. 132. — Si può dire che nessun commentatore della legge comunale e provinciale dissente.

(3) Cons. di Stato, 21 maggio 1875 (*Legge*, 1875, II, 381, dove in nota si citano i precedenti); 24 febbraio 1875; 13 gennaio 1882 (*Ivi*, 1882, I, 746); 6 ottobre 1883 (*Ivi*, 1884, II, 318); 19 aprile 1893 (*Ivi*, 1893, I, 818).

(4) Cass. Torino, 25 febbraio 1870 (*Legge*, 1870, II, 85); 26 marzo 1886 e 22 dicembre 1887 (*Man.*, 1886, 204; 1887, 108).

(5) Cass. Torino, 11 luglio 1887 (*Giurispr. ital.*, 1887, I, 601); 31 dicembre 1887 (*Legge*, 1888, I, 698).

(6) Cass. Torino, 26 marzo 1886 (*Legge*, 1886, I, 803); 31 dicembre 1887 (*Ivi*, 1888, I, 698).

(7) Prima a pronunciarsi in questo senso fu la Corte d'appello di Bologna, con sentenza 14 luglio 1866 (*Legge*, 1866, I, 308).

(8) In tema, non di azione relativa a diritti sopra beni stabili, ma anzi solo di azione personale il Consiglio di Stato, parere 23 dicembre 1897 (*Riv. amm.*, XLIX, 684), ritenne che manca al dovere di mantenere la integrità del patrimonio comunale il Consiglio che rifiuta di azionare in giudizio chi gli è debitore di una somma, epperciò legittimamente si sostituisce ad esso la Giunta provinciale amministrativa nell'incaricare il prefetto di promuovere giudizio contro il debitore e di compiere tutti gli atti relativi.

sopra circa i poteri e i doveri del sindaco come rappresentante del Comune in giudizio, si applica al prefetto quando esercita la stessa funzione in seguito alla deliberazione della Giunta provinciale.

1455. Qui si presenta una distinzione, che scaturisce direttamente da quanto si è detto più sopra circa le rispettive competenze del prefetto e della Giunta provinciale in ordine alla vigilanza sui Comuni. Se il Consiglio comunale *non vuole* promuovere o sostenere la lite, ne fa le veci la Giunta provinciale amministrativa (art. 197); se invece il Consiglio comunale *non può* deliberare la lite, o perchè, malgrado la convocazione del Consiglio, non si può raggiungere il numero legale, o perchè la maggioranza dei consiglieri ha interesse nella lite (art. 273), o per altra causa, in questo caso succede la competenza, non più della Giunta provinciale, ma del prefetto (art. 292).

1456. S'intende però che è necessaria una deliberazione della Giunta provinciale, la quale dichiari la necessità del processo; dopo di che il prefetto si sostituisce al Comune e lo rappresenta in giudizio; poichè allora egli provvede ad un ramo del servizio cui il Comune è impotente a provvedere; è il caso dell'art. 292. Ma l'apprezzamento sulla necessità della lite, nell'interesse del Comune, spetta, come si è detto, alla Giunta provinciale; chè si tratta di un atto di tutela.

1457. Iniziato o continuato un giudizio dalla Giunta provinciale, deve essere proseguito dalla Giunta stessa, salvo che il Consiglio deliberi di proseguirlo egli stesso; chè le deliberazioni dei Consigli comunali possono sempre essere rivocate dai Consigli stessi, purchè si osservino le norme stabilite dall'art. 272. D'altra parte, la deliberazione con cui un Consiglio ricusi d'iniziare o di proseguire un giudizio non crea diritto alcuno per la parte contraria. Ma il Comune deve ricevere la lite nello stato in cui la trova; non può pretendere di rifarla; la Giunta provinciale ha agito *optimo jure:* imputi a se stesso il Consiglio se ha reso necessario l'intervento diretto dell'autorità tutoria.

1458. La Giunta provinciale può prendere la lite in appello, quando il Comune rinunci ad appellare o a resistere in appello: può proporre appello incidente; può chiedere la rivocazione, la cassazione: può, in una parola, fare tutti gli atti che spetterebbero al Comune. Così può proporre prove, sollevare incidenti, provocare provvedimenti conservatori, e via dicendo.

1459. Dopo quanto si è sopra avvertito, non v'ha bisogno di aggiungere che le spese della lite iniziata o continuata dalla Giunta provinciale vanno a carico del Comune.

§ 9. — Revoca dell'autorizzazione concessa o concessione dell'autorizzazione negata.

1460. La Giunta provinciale amministrativa nel concedere o negare l'autorizzazione fa atto d'imperio. — 1461. Facoltà di revocare l'autorizzazione. — 1462. Id. di concederla dopo averla negata. — 1463. Effetti della revoca dell'autorizzazione già concessa. — 1464. Diritti della parte contraria in caso di revoca. — 1465. Incompetenza dell'autorità giudiziaria a giudicare dei motivi della revoca.

1460. La Giunta provinciale, nel far uso delle facoltà che le conferisce l'art. 185, non esercita giurisdizione, ma (come abbiamo ripetutamente avvertito) compie un atto d'imperio: nè cambia la natura dell'atto perchè si chiami decisione, nè perchè contro il suo rifiuto di autorizzazione a stare in giudizio sia concesso al Comune il ricorso alla Sezione IV del Consiglio di Stato, la quale pronuncia in sede giurisdizionale.

1461. Compiendo un atto d'imperio, ha quindi la Giunta provinciale la facoltà di concedere l'autorizzazione con le condizioni che crede, e anche di rivocarla: e può rivocarla così prima che siano iniziati gli atti processuali, come durante il corso del giudizio; può vietare al Comune di andare in appello, in cassazione, salvo al Comune il diritto di ricorso.

1462. Per le stesse ragioni, può la Giunta, dopo avere negata l'autorizzazione, meglio illuminata dalle ragioni del Comune, concederla; e farà savia cosa il Comune, prima di adire la Sezione IV del Consiglio di Stato, di fare ogni sforzo per ottenere dalla Giunta provinciale l'autorizzazione rifiutata.

1463. Quali sono gli effetti della revoca dell'autorizzazione a stare in giudizio per la parte contraria? Ha essa diritto di chiedere all'autorità giudiziaria che si consideri come non avvenuta la revoca? — Chi tratta coi Comuni sa o deve sapere le condizioni alle quali la legge subordina la loro comparizione in giudizio: ne segue che non può ignorare la necessità dell'autorizzazione tutoria. Ora, il potere che ha la Giunta provinciale di concedere l'autorizzazione, importa anche quello di rivocarla. Tuttavia la revoca non può avere effetti retroattivi: e rimangono efficaci gli atti compiuti fino al momento in cui il provvedimento della Giunta sia stato notificato al magistrato; e ciò perchè tutto ciò che ha fatto in quel momento venne fatto a buon diritto da ambe le parti.

1464. Se la parte contraria non crede di potersi acquetare alla revoca dell'autorizzazione, la legge sul Consiglio di Stato (art. 1, n. 8) le offre la via di provvedersi: è il ricorso alla Sezione IV, aperto così al Comune come ai suoi contraddittori.

1465. Ne segue che l'autorità giudiziaria non ha competenza per esaminare i motivi della rivocazione, come non l'ha per apprezzare quelli della concessa autorizzazione, essa si limita a prendere atto delle comunicazioni legalmente fattele e a conformarvisi (1).

§ 10. — Delle frazioni.

1466. Le frazioni in giudizio. — 1467. Le parrocchie. — 1468. Per le frazioni e le parrocchie ricorrono le norme stabilite pei giudizi dei Comuni. — 1469. Il verbale delle deliberazioni prese a norma dell'art. 127 dev'essere sottoposto al *visto* prefettizio. — 1470. Intervento della Giunta provinciale amministrativa.

1466. Si è veduto che per gli art. 115-116 possono le frazioni dei Comuni avere un patrimonio proprio, provvedere

(1) Sul diritto di revoca dell'autorizzazione a stare in giudizio già concessa, la giurisprudenza è divisa. Il Consiglio di Stato ha ritenuto che, una volta concessa l'autorizzazione, non possa rivocarsi (21 giugno 1889, *Man.*, 1890, 14); ma si sono pronunciate in senso contrario, cioè, secondo i principî da noi professati: la Cassazione di Torino, con sentenze 15 febbraio e 7 giugno 1884 (*Man.*, 1884, 170, 300), e la Cassazione di Palermo, con sentenza 26 marzo 1888 (*Man.*, 1888, 331). La questione non è stata discussa nella dottrina.

colle rendite proprie a certe spese, ferma stando l'unità dei Comuni. E si è egualmente veduto che l'articolo 127 disciplina la condizione giuridica e amministrativa delle frazioni, disponendo:

1° che sono sottoposte al Consiglio comunale le istituzioni fatte a favore delle frazioni;

2° che quando però gli interessi concernenti le proprietà od attività patrimoniali delle frazioni siano in opposizione con quelli del Comune o di altre frazioni del Comune medesimo, il prefetto convoca gli elettori delle frazioni alle quali spettino le dette proprietà od attività, per la nomina di tre commissari, i quali provvedono all'amministrazione dell'oggetto in controversia colle facoltà spettanti al Consiglio comunale;

3° che dalle decisioni del prefetto è aperto il ricorso in via gerarchica.

1467. Identiche disposizioni sono stabilite per le parrocchie, quando il Comune ne sostenga qualche spesa a termini di legge (art. 127). In caso di opposizione d'interessi, i parrocchiani sono convocati dal prefetto per la nomina di tre commissari, che hanno facoltà uguali a quelle del Consiglio comunale.

1468. Tutte le disposizioni di legge che regolano l'autorizzazione pei Comuni a stare in giudizio, si applicano naturalmente alle frazioni ed alle parrocchie; i loro commissari, eletti a norma dell'art. 127, debbono anzitutto deliberare la lite; e basta il voto di due di essi, poichè la maggioranza ha le stesse facoltà della maggioranza dei Consigli. La loro deliberazione dev'essere comunicata bensì al Consiglio comunale, ma non è punto soggetta alle deliberazioni di esso.

1469. Deve però essere sottoposta al prefetto o al sottoprefetto, in doppio esemplare, pel visto di cui agli art. 189 e seguenti, dovendo ad essa applicarsi per evidente analogia le stesse disposizioni che riguardano le deliberazioni dei Consigli comunali.

1470. Ma il *visto* del prefetto non basta a legittimare la lite deliberata dai commissari: occorre l'autorizzazione della

Giunta provinciale amministrativa, come se fossero deliberazioni consigliari. E tutte le questioni svolte in ordine all'autorizzazione a stare in giudizio per i Consigli si estendono alla autorizzazione identica per le frazioni e parrocchie (1).

§ 11. — Quando dev'essere concessa l'autorizzazione a stare in giudizio.

1471. Non vi è termine per la decisione della Giunta provinciale amministrativa a concedere o a negare l'autorizzazione. — 1472. *Quid* in caso di urgenza. — 1473. Anche la parte contraria può eccitare le decisioni della Giunta provinciale. — 1474. Doveri dell'autorità giudiziaria. — 1475. Contestazione del giudizio: necessità della deliberazione del Consiglio. — 1476. L'autorizzazione può intervenire in qualunque stadio del giudizio.

1471. Di regola, il Comune che intende promuovere o sostenere una lite, a senso dell'art. 195, deve immediatamente trasmettere la relativa deliberazione alla Giunta provinciale per conseguire l'autorizzazione prescritta. Ma la legge non stabilisce termine alcuno per i provvedimenti della Giunta provinciale, la quale, d'altronde, può avere bisogno di studi e d'indagini per pronunciarsi con cognizione di causa circa la lite deliberata.

1472. Intanto, se v'è urgenza, il sindaco, in attesa dell'autorizzazione, può fare i primi atti, i quali provvedono alla conservazione delle ragioni del Comune (art. 149, n. 9).

1473. Così il Comune come la parte contraria avendo interesse a che la contestazione del giudizio sia regolarmente fatta, ne segue che, ove vi sia ritardo della Giunta provinciale a provvedere, hanno qualità per sollecitarne le decisioni.

1474. Iniziato il giudizio senza che sia ancora intervenuta l'autorizzazione della Giunta provinciale, possono le parti chiedere un congruo termine; nè l'autorità giudiziaria lo può negare. E se anche questo termine venga a scadere senza che l'autorizzazione sia concessa, non per ciò il Comune incorre in alcuna decadenza: potrà l'autorità giudiziaria o concedere altro termine, o procedere oltre, sotto riserva dell'autorizzazione da conseguirsi (2).

---

(1) Cass. Napoli, 25 maggio 1888 (*Legge*, 1889, I, 82).
(2) Cons. di Stato, 5 giugno, 7 settembre 1883 (*Legge*, 1883, II, 259-297).

1475. È poi costante la giurisprudenza nel ritenere che la deliberazione del Consiglio comunale sia necessaria per la costituzione regolare del giudizio da parte del Comune. Mancando questa deliberazione o, comunque, venendo essa a perire per annullamento, cade anche la legalità del giudizio incoato per conto del Comune. Invece, la ratifica della Giunta provinciale amministrativa può anche sopravvenire a giudizio iniziato (1).

1476. L'autorizzazione a stare in giudizio, così in primo grado come in appello e in Cassazione, è validamente data quando il Comune la presenti prima che sia chiuso il periodo istruttorio e sia posta in deliberazione la causa. L'autorizzazione intervenuta nel corso del giudizio sana *ipso jure*, se sussistenti, le irregolarità degli atti anteriormente compiuti per la mancanza dell'autorizzazione stessa (2).

§ 12. — Effetti della mancata autorizzazione a stare in giudizio.

1477. Effetto della mancata autorizzazione: rinvio.

1477. Quali sono gli effetti della mancata autorizzazione a stare in giudizio, in ordine ai Comuni e alle parti contrarie? È una questione grave e complessa, che sarà esaminata, come in sede più opportuna, nel commento all'art. 204.

§ 13. — Desistenza dal giudizio: rinuncia agli atti del giudizio.

1478. I Comuni non possono rinunziare ai loro diritti. — 1479. La deliberazione di desistenza di un giudizio dev'essere approvata dalla Giunta provinciale amministrativa. — 1480. Disposizioni del Codice di procedura civile. — 1481. Poteri della Giunta provinciale.

1478. Nel largo significato delle parole dell'art. 195 « nè aderire a una domanda relativa agli stessi diritti » (relativa ai

---

(1) Cons. di Stato, Sezione interni, parere 28 giugno 1901.

(2) GIRIODI, *Il Comune nel diritto civile*, n. 585 — Cassazione Torino, 22 agosto 1878 (*Mon. dei Trib.* di Milano, 1878, 399); Cass. Firenze, 8 gennaio 1870 (*Giurispr. ital.*, 1870, I, 17): 3 febbraio 1879 (*Foro ital.*, 1879, I, 207); Cass. Roma, 9 aprile 1880 (*Giurispr. Torino*, 1880, 591); 9 giugno 1880 (*Legge*, 1880, I, 615); Cass. Firenze, 22 novembre 1888 (*Legge*, 1889, I, 625).

beni stabili) è evidentemente compreso l'obbligo per i Comuni di ottenere l'autorizzazione tanto per comparire come convevuti in giudizio come per rinunziare ad un giudizio in corso. E la ragione è chiara. Gli amministratori del Comune non rappresentano già un'azienda d'interessi privati: essi sono amministratori pubblici; e i beni come i diritti del Comune sono beni e diritti dell'ente collettivo, che è parte organica dello Stato. La massima di diritto, per la quale *uniquique licet contemnere ea quae pro se introducta sunt* (1), può valere per i privati, ma non per le pubbliche amministrazioni, le quali hanno anzi l'imperioso dovere di curare strettamente i beni e gli interessi loro affidati e ai quali sono rigorosamente vietate le liberalità: non potrebbe quindi essere consentito ai privati, *sui juris persecutionem, aut spem futurae perceptionis, deteriorem facere* (2).

1479. Ne segue che la deliberazione, con cui il Consiglio comunale stabilisca di recedere da una lite per la quale ha ottenuta l'autorizzazione di stare in giudizio, deve essere sottoposta alla Giunta provinciale, cui spetta di decidere se la desistenza o la rinuncia agli atti del giudizio possa o no autorizzarsi: tale decisione è necessaria a pena di nullità.

1480. La legge, del resto, è formale e precisa. Premesso che la rinuncia agli atti del giudizio può essere fatta in qualunque grado e stato della causa, l'art. 343 del Codice di procedura civile aggiunge: « per le persone (*individue* o *giuridiche*) sottoposte all'amministrazione o assistenza altrui, la rinunzia non può farsi, nè accettarsi fuorchè nella forma stabilita dalla legge per abilitarle a stare in giudizio » (3).

1481. Se, quindi, la Giunta provinciale non approva una rinuncia agli atti del giudizio, essa impone al Comune di

---

(1) L. 41, Dig. *De minoribus XXV annis*, IV, 4 — *Cum alia sit regula juris antiqui, omnes licentiam habere ea quae pro se introducta sunt, renuntiare* (L. 29, C. *De pactis*, II, 3).

(2) L. 46, Dig. *De pactis*, II, 14.

(3) Sulla rinunzia agli atti del giudizio, vedi SAREDO, *Istituzioni di procedura civile*, 3ª ediz., II, 746-752.

proseguire: e se questi vi si rifiuti, la Giunta provinciale ne assume le funzioni e la rappresentanza, giusta quanto si è detto più sopra.

Art. 196 (Testo unico, art. 170). — **Spetta alla Giunta provinciale amministrativa, udito il Consiglio comunale, di fare d'uffizio in bilancio le allocazioni necessarie per le spese obbligatorie.**

1482. Principî fondamentali sull'autonomia dell'azione amministrativa. — 1483. Applicazione di questi principî negli art. 196, 197 e 245. — 1484. Le spese obbligatorie. — 1485. Gli stanziamenti d'ufficio spettano alla Giunta provinciale, non al prefetto. — 1486. Eccezione. — 1487. La Giunta provinciale non può delegare i suoi poteri. — 1488. Oggetto che deve avere lo stanziamento d'ufficio. — 1489. Casi in cui la Giunta può procedere allo stanziamento. — 1490. Deve trattarsi di somma liquida ed esigibile. — 1491. Limite al potere della Giunta. — 1492. Obbligo della Giunta di sentire prima il Consiglio comunale. — 1493. Diritto di ricorso. — 1494. Termine. — 1495. Effetti dello stanziamento. — 1496. Quando questo può farsi. — 1497. Invito al Comune di provvedere ai mezzi. — 1498. Facoltà della Giunta provinciale di provvedere d'ufficio in luogo del Comune. — 1499. Se la Giunta possa fare storni di fondi. — 1500. La Giunta non può stanziare d'ufficio spese facoltative. — 1501. Principali criteri per l'esercizio delle facoltà spettanti alla Giunta provinciale amministrativa. — 1502. Formazione del bilancio.

1482. Vi sono due principî fondamentali che bisogna sempre avere presenti, e sono questi:

1° che il potere amministrativo possiede tutti gli organi necessari per provvedere all'esercizio delle sue attribuzioni senza che gli occorra avere ricorso all'opera o al concorso di altri poteri: esso costituisce un organismo compiuto in ogni sua parte, autonomo, sovrano;

2° che nelle istituzioni amministrative si trovano tutti i mezzi necessari per mantenere l'osservanza della legge, reintegrare l'ordine turbato, richiamare amministratori ed amministrati nella via della legalità e assicurare con efficaci sanzioni l'autorità delle disposizioni e dei provvedimenti emanati in esecuzione delle leggi.

1483. Una speciale applicazione di questi principî l'abbiamo negli art. 196, 197 e 245 che dànno alla Giunta provinciale amministrativa i mezzi di coercizione per obbligare le Amministrazioni comunali e provinciali a ottemperare alle

disposizioni ed ai provvedimenti che essa prende; mezzi corrispondenti a quelli che gli art. 189 e seguenti e l'art. 292 dànno al prefetto.

1484. Le spese obbligatorie ordinarie dei Comuni sono dichiarate dall'articolo 175; ma (come abbiamo avvertito nel commento dell'articolo stesso) sono infinite le altre spese obbligatorie perchè a carico dei Comuni da leggi speciali.

Abbiamo ora l'art. 196, col quale si provvede alla negligenza o al malvolere dei Comuni che non curino di fare in bilancio le allocazioni necessarie per le spese obbligatorie.

1485. Poichè spetta alla Giunta provinciale il potere di apprezzamento circa il modo con cui le Amministrazioni comunali provvedono ai diversi servizi e deliberano entrate e spese, è naturale che il legislatore abbia conferita alla Giunta la facoltà di fare nei bilanci comunali gli stanziamenti d'ufficio, e non al prefetto; per cui se lo stanziamento venisse fatto da quest'ultimo, l'atto sarebbe nullo.

Il prefetto, quando il Consiglio trascura di compiere lo stanziamento, dovrà eccitare la Giunta provinciale a valersi della facoltà di cui all'art. 196.

1486. Nondimeno può in alcuni casi il prefetto provvedere; e ciò avviene quando da espressa disposizione di legge gli sia tale facoltà attribuita. Un esempio si aveva in materia di spesa per le strade comunali obbligatorie. Il prefetto, per la legge 30 agosto 1868, che regolava la costruzione di simili strade, poteva, ove il Comune trascurasse di farlo, curare la allocazione della relativa spesa nel bilancio. Senonchè questa facoltà, già limitata dalla legge 12 giugno 1892, n. 267, gli venne sospesa a tempo indeterminato dalla legge 19 luglio 1893, n. 338 (art. 1).

1487. Il potere conferito alla Giunta provinciale amministrativa dall'articolo 196, rappresentando una funzione della giurisdizione di questa, è intrasmissibile ed improrogabile. Quindi va esercitato dal corpo al quale appartiene; e sarebbe nullo il provvedimento o lo stanziamento fatto dal prefetto

su delegazione della Giunta, o anche sulla espressa o tacita annuenza di questa.

1488. Lo stanziamento deve avere per oggetto una spesa obbligatoria per il Comune, tale insomma che per legge o per altra circostanza debba dal medesimo essere sopportata; e sarebbe illogica su questo punto ogni restrizione. Infatti l'intervento della Giunta è giustificato dalla necessità del retto funzionamento dell'amministrazione, perchè il Consiglio, senza ritardo e a scanso di danni e litigi, provveda su quelle spese che il Comune è tenuto a incontrare. Quindi è l'obbligatorietà della spesa stessa che determina l'intervento, qualunque sia la causa della obbligazione.

1489. Pertanto, sia che si tratti di uno dei casi di cui all'art. 175 della legge comunale e provinciale, o di altra legge speciale che ponga a carico del Comune una data spesa obbligatoria, sia che si abbia di fronte un contratto, o un giudicato, o una sentenza munita della esecuzione provvisoria, potrà la Giunta procedere allo stanziamento quando dal Consiglio si trascuri di farlo.

1490. Però deve in ogni caso trattarsi di somma liquida ed esigibile; e tale non sarebbe, ad esempio, una condanna per danni in genere: ciò perchè altrimenti la allocazione si ridurrebbe ad un atto arbitrario.

1491. Non potrebbe la Giunta sostituirsi all'opera del magistrato o delle parti, sia nell'accertamento del credito quando questo risulta dalla legge o da contratto, sia procedendo alla liquidazione quando il diritto sia consacrato da una sentenza: così facendo, essa esorbiterebbe dal potere che le compete e che è circoscritto al diritto di effettuare lo stanziamento. Ma ha sempre il diritto di esaminare, caso per caso, la legalità del titolo, sentite le eccezioni del Comune, e accompagnare lo stanziamento con quelle cautele e condizioni che creda opportune nell'interesse del Comune. La Giunta ha, insomma, sempre il diritto di esercitare i poteri che le dà l'art. 3 della legge 14 giugno 1874 e l'art. 3 della legge 23 luglio 1894.

1492. La Giunta provinciale non può eseguire lo stanziamento d'ufficio se prima non abbia sentito il Consiglio comunale, sotto pena di nullità del provvedimento (1).

1493. Contro lo stanziamento il Consiglio comunale ha diritto al ricorso al Governo del Re, il quale provvede con decreto reale, previo parere del Consiglio di Stato (art. 199 legge comunale e provinciale). Ed ha eguale diritto la parte che intenda impugnare il rifiuto della Giunta di eseguire uno stanziamento d'ufficio nei casi pei quali ricorre l'applicazione dell'art. 197 (2), nel commento del quale saranno esaminate le questioni cui dà luogo.

1494. Fu in proposito giustamente deciso che se, in seguito allo stanziamento operato d'uffizio dalla Giunta provinciale, il Comune non ha prodotto ricorso in tempo utile, esso non ha più facoltà di opporsi alla riscossione dei ruoli suppletivi che, in esecuzione del decreto della autorità tutoria, siano stati regolarmente compilati e omologati dal prefetto (3).

1495. Riguardo agli effetti della allocazione, deve osservarsi che quando sorgessero contestazioni giudiziali, non può dalla medesima desumersi alcuna presunzione o prova in danno del Comune per la sussistenza del debito, in quanto l'atto proviene dalla superiore autorità amministrativa e non può per conseguenza pregiudicare il Comune stesso nelle ragioni che avesse da opporre. Lo stanziamento d'ufficio, ben disse un valente commentatore della nostra legge (4), ha uno scopo economico ed amministrativo, non giuridico. Il bilancio è il prospetto delle spese che si prevede potersi fare, e che gli amministratori del Comune sono autorizzati ad eseguire: non è costituzione di debiti del Comune. Quindi lo stanziamento in bilancio, se anche fatto dall'autorità tutoria, non importa che il Comune sia necessariamente tenuto a pagare la relativa

(1) Cons. di Stato, 29 novembre 1876; 25 luglio 1877, ecc.

(2) App. Macerata, 10 giugno 1876 (*Foro it.*, 1876, 514); App. Napoli, 14 maggio 1888 (*Ivi*, 1888, 317); Cass. Roma, Sez. un., 8 giugno 1889 (*Riv. amm.*, XL, 226).

(3) Parere del Cons. di Stato, 30 ottobre 1875.

(4) MAZZOCCOLO, op. cit., pag. 596.

somma, e non possa contestare il debito con azione *ex integro* innanzi al giudice competente (1).

1496. Lo stanziamento d'ufficio può farsi sia al momento dell'approvazione del bilancio, sia dopo l'approvazione di esso (2).

1497. Il provvedimento, col quale ha luogo lo stanziamento d'ufficio, deve invitare il Comune a provvedere ai mezzi di farvi fronte; quando il Comune vi si rifiuti, o non provveda, sebbene messo in mora, succede allora la competenza della Giunta, che determina d'ufficio i mezzi.

1498. A questo fine essa può, o elevare la sovrimposta nella misura richiesta dallo stanziamento (3) o decretare l'attuazione di una delle imposte consentite ai Comuni, o anche ricorrere, come ad ultimo ed estremo mezzo, a un mutuo a carico del Comune stesso (4).

1499. La Giunta può fare d'ufficio storni di fondi (5), specialmente dai capitoli delle tasse facoltative, perchè, usandone con criterio, l'esercizio di queste facoltà è sempre meno grave per i Comuni che l'imposizione di una tassa o la contrattazione di un mutuo.

1500. Non occorre dire che in nessun caso la Giunta provinciale amministrativa può stanziare d'ufficio nel bilancio di un Comune una spesa facoltativa, anche se questa fosse stata volontariamente iscritta in bilancio in precedenti esercizi.

1501. I principali criteri che debbono regolare la Giunta provinciale negli stanziamenti d'ufficio possono riassumersi nelle massime seguenti:

---

(1) Cass. Roma, 22 maggio 1886; 8 giugno 1889; 17 gennaio 1891; 4 marzo 1890 (*Giust. amm.*, 1890, 90); 4 marzo 1904 (*Ivi*, 1904, 90). IV Sezione, 21 aprile 1892 (*Ivi*, 201).

(2) Cons. di Stato, 28 luglio 1887, ecc.

(3) Vedi, ad esempio, l'art. 10 della legge 24 aprile 1898, n. 132.

(4) Cons. di Stato, IV Sez., 9 febbraio 1893 (*Giust. amm.*, 1893, 97).

(5) *Contra:* Cons. di Stato, 3 luglio 1871.

1° bisogna che si tratti di spese divenute liquide ed esigibili;

2° si fa eccezione nel caso di debiti litigiosi, pei quali ha luogo lo stanziamento d'ufficio di somma da tenersi in deposito a senso dell'art. 175, n. 7;

3° lo stanziamento è sufficientemente legittimato quando la somma si riconosce accertata agli effetti amministrativi (1), o il debito sia riconosciuto dal Comune, sebbene questo opponga obbiezioni (2).

4° la Giunta non deve procedere a stanziamenti d'ufficio quando vi sia pericolo eventuale che il Comune possa essere sciolto dall'obbligazione pel cui adempimento si sia chiesto lo stanziamento.

1502. La facoltà di allocare spese d'ufficio nel bilancio si estende anche a formare il bilancio per intero, quando il Comune trascuri di provvedervi: ed in tal caso il Comune non può più tardivamente deliberare sul bilancio stesso, ma deve accettare per quell'anno le conseguenze della sua negligenza (3). Così pure la Giunta può aumentare uno stanziamento che creda insufficiente; un'applicazione di questo principio è nell'art. 8 della legge 25 febbraio 1904, n. 57, secondo cui la Giunta provinciale può aumentare a congrua misura la retribuzione dei medici condotti (4).

Art. 197 (Testo unico, articolo 171). — **Quando la Giunta municipale non ispedisca i mandati, o non dia eseguimento alle deliberazioni approvate, ovvero essa od il Consiglio comunale non compiano le operazioni fatte obbligatorie dalla legge, provvederà la Giunta provinciale amministrativa.**

Regolamento approvato con R. D. 19 settembre 1899, n. 394, per la esecuzione della legge comunale e provinciale.

Art. 73. In esecuzione dell'art. 197 della legge, la Giunta provinciale amministrativa, prima di procedere all'emissione

(1) Cons. di Stato, 21 luglio 1875; IV Sez., 13 novembre 1896 ed altre.
(2) Cons. di Stato, 21 ottobre 1876.
(3) Cons. di Stato, 23 dicembre 1871.
(4) MAZZOCCOLO, op. cit., pag. 595.

del mandato d'ufficio per una spesa ritenuta obbligatoria, deve decidere sull'obbligatorietà della stessa, e provvedere, quando occorra, per l'apposito stanziamento in bilancio, astenendosi dall'emettere il mandato fino a quando non sia decorso il termine per reclamare contro la dichiarazione di obbligatorietà o non siano risoluti i reclami presentati.

1503. Importanza dell'art. 197. — 1504. Diversità fra l'art. 142 della legge del 1865 e l'art. 197 della presente legge. — 1505. Carattere delle facoltà assegnate alla Giunta provinciale amministrativa in relazione alle competenze dei Consigli e delle Giunte municipali. — 1506. Ampiezza delle facoltà della Giunta provinciale amministrativa. — 1507. Casi preveduti dall'art. 197. — 1508. Il rilascio dei mandati di pagamento erroneamente attribuito alla Giunta municipale. — 1509. Norme da osservare nel rilascio dei mandati. — 1510. I mandati e gli stanziamenti in bilancio. — 1511. Quando manchi lo stanziamento. — 1512. Casi previsti dall'art. 197. — 1513. Norme per l'esercizio dei poteri della Giunta provinciale. — 1514. *Quid*, se, spedito il mandato, il credito diventi litigioso? — 1515. *Quid*, se il Comune sia condannato con sentenza provvisoriamente esecutiva? — 1516. La Giunta provinciale deve sentire prima il Consiglio. — 1517. Rifiuto del tesoriere di pagare. — 1518. Deliberazioni esecutorie. — 1519. A chi competa l'esecuzione. — 1520. Operazioni rese esecutorie per legge. — 1521. Generalità delle disposizioni dell'art. 197 sulla potestà della Giunta provinciale amministrativa. — 1522. La Giunta provinciale si sostituisce alla Giunta municipale e al Consiglio in tutte le loro competenze. — 1523. Distinzione fra la potestà della Giunta provinciale e quella del prefetto. — 1524. Doveri della Giunta provinciale.

1503. L'art. 197 ha un'importanza e un'efficacia tale da potersi dire che esso è l'attuazione più completa che si trovi nella nostra legislazione dei due principî fondamentali sopra formolati circa l'azione dell'autorità amministrativa; perchè con queste disposizioni si assicura all'autorità dello Stato, rappresentato dalla Giunta provinciale amministrativa, la potestà di assicurare il regolare funzionamento di tutti i pubblici servizi affidati al Comune (e, come vediamo, alla Provincia), vincendo le resistenze illegali e arbitrarie che le amministrazioni locali vogliano opporre all'impero della legge.

1504. Dal confronto tra il testo dell'articolo 142 della legge 20 marzo 1865 e quello dell'art. 197 si rileva la modificazione che si è dovuta eseguire nella legge, in seguito alle innovazioni introdotte dagli art. 164 e 76 della legge 30 dicembre 1888; col primo dei quali (art. 10, 166 e segg. del testo unico) s'istituiva la Giunta provinciale amministrativa, e le si conferivano le facoltà già spettanti alla Deputazione

provinciale pei Comuni; mentre col secondo (art. 223 del testo unico) si estendevano alle Provincie le stesse funzioni di vigilanza della Giunta provinciale. Era quindi naturale che, nella compilazione del testo unico della legge, si dovesse modificare l'art. 142 della legge 20 marzo 1865, secondo il quale la Deputazione provinciale esercitava le sue funzioni verso i Comuni, non già verso le Provincie, dalla quale essa emanava e di cui era il potere esecutivo, come è rimasta tuttora nella nuova legge.

1505. Sarebbe un errore il considerare il presente art. 197 come un semplice complemento dell'art. 196: la verità è che esso dà alla Giunta provinciale poteri ben più ampi di quelli che derivano dall'art. 196. Non è già che, con questa disposizione, il legislatore abbia voluto sostituire, in via di massima, l'azione della Giunta provinciale a quella della Giunta municipale o del Consiglio: a questi rimane sempre l'iniziativa delle deliberazioni e dei provvedimenti: e, se occorrerà prendere le veci dei Consigli e delle Giunte comunali, in quanto queste non possano o non vogliano deliberare, si ha allora la competenza del prefetto, a senso dell'art. 292.

1506. Per la generalità delle sue disposizioni l'art. 197 investe la Giunta provinciale di un potere che comprende tutte, senza eccezione, le materie che sono di competenza della Giunta municipale e del Consiglio. Non è esatto il dire che il potere attribuito alla Giunta provinciale di provvedere d'ufficio è solamente esecutivo, nel senso che questa ha solo facoltà di eseguire deliberazioni già prese dalla Giunta municipale o dal Consiglio: invece, dalle chiare parole della legge emerge (come vedremo) che quel potere è anche deliberativo, nel senso che la Giunta provinciale può, in forza della sua competenza, deliberare l'adempimento di quelle operazioni fatte obbligatorie per legge cui non provvedano colle loro deliberazioni la Giunta municipale e il Consiglio comunale.

1507. Passiamo ora all'esame dell'articolo. Esso prevede tre casi nei quali è chiamata ugualmente a provvedere la Giunta provinciale amministrativa, e cioè quando:

a) la Giunta municipale non spedisca i mandati;

b) o non dia eseguimento alle deliberazioni approvate;

c) ovvero essa od il Consiglio comunale non compiano le operazioni fatte obbligatorie dalla legge.

1508. Fermiamoci al primo punto. — È evidente l'errore in cui si incorse attribuendo alla Giunta una funzione che essa non ha, poichè spetta al sindaco spiccare i mandati di pagamento, giusta l'espressa disposizione dell'art. 180.

Ad ogni modo non è per ciò meno vero che, ove sia frapposto un ingiustificato ritardo, interviene la Giunta provinciale d'ufficio.

1509. Si noti che questa deve osservare in tale intervento quelle stesse norme a cui deve attenersi il sindaco nello spedire i mandati: dovrà trattarsi perciò di credito liquido ed esigibile, il quale sia fuori di ogni contestazione. In ciò si ha una questione di fatto, la cui risoluzione è affidata al prudente criterio della Giunta, la quale in ogni caso non può di per sè, ove si tratti di credito anche certo, ma non liquido, procedere alla liquidazione per rilasciare quindi il relativo mandato (1).

1510. Si richiede d'altronde, perchè ciò possa compiersi, che in bilancio si trovi già stanziata la somma sulla quale dovrà estinguersi il mandato, o quanto meno che il bilancio presenti in altri articoli, o in residui disponibili, margine sufficiente al pagamento. Se i fondi mancano nel bilancio, al mandato deve precedere lo stanziamento d'ufficio (articolo 73, Regolamento comunale). E allora, finchè è aperto il termine per ricorrere contro lo stanziamento, o il reclamo prodotto non sia risoluto, il mandato di ufficio non può trarsi (art. 73, Reg.).

---

(1) Secondo l'art. 180 della legge comunale « prima che sia emesso un mandato di pagamento sarà verificata la causa legale e la giustificazione della spesa, sarà liquidato il conto, e sarà pure verificato che non sia violata alcuna legge, e che la somma da pagarsi sia nei limiti del bilancio e ne sia fatta la giusta imputazione, secondo che essa appartiene al conto delle competenze o a quello dei residui, alla relativa categoria ed all'articolo che debbono essere sempre indicati nel mandato ». La Giunta provinciale amministrativa deve quindi adempiere tutte queste formalità.

1511. Quando queste condizioni manchino, la Giunta provinciale deve anzitutto, come fu sempre ritenuto, curare, in base all'art. 195, la allocazione in bilancio della spesa necessaria; e allo stanziamento seguirà il rilascio del mandato.

1512. Spieghiamo meglio questi due concetti.

L'art. 197 contempla anzitutto il caso di un debito del Comune cui questi ricusa di provvedere. Può trattarsi di un debito già preveduto, pel quale è già stanziata in bilancio la somma occorrente, ma per il pagamento del quale la Giunta, o meglio il sindaco, ricusa di spiccare il mandato: in questo caso, *nulla quaestio:* la Giunta spicca senz'altro d'ufficio il mandato. Ma può trattarsi invece di una spesa obbligatoria non prevista in bilancio: e allora la Giunta provinciale deve prima, giusta l'art. 196, stanziare nel bilancio stesso il fondo necessario; e, ove il Comune non emetta il mandato, lo emette d'ufficio la Giunta stessa; la quale potrebbe valersi della disponibilità accertata che si verifichi in un dato articolo del bilancio, od imputare il pagamento anche al fondo delle casuali, quando queste ne offrano il mezzo. Ciò che importa, in sostanza, è questo: che la Giunta provinciale, prima di spiccare il mandato, assicuri gli stanziamenti necessari; e ove nol faccia, il suo provvedimento è viziato di nullità.

1513. S'intende poi che quando la Giunta provinciale ha riconosciuta obbligatoria una spesa e l'ha stanziata d'ufficio in bilancio, non deve, senza gravi motivi sopravvenuti, negare la emissione del mandato di pagamento. Non già che le sia vietato di riesaminare il titolo: essa può, ove lo creda, rivocare il proprio provvedimento col quale, riconosciuta l'obbligatorietà della spesa, ha decretato d'ufficio lo stanziamento; ma se lo stanziamento rimane, la Giunta è obbligata ad assicurarne il pagamento col rilascio del mandato; e ove ricusi, la sua risoluzione dev'essere annullata.

1514. Qualora, spedito d'ufficio dalla Giunta provinciale un mandato di pagamento, prima che questo sia pagato, il credito relativo diventasse litigioso, il mandato diventerebbe inefficace, e il tesoriere, debitamente avvertito, nol potrebbe

pagare; e ove tuttavia lo pagasse, incorrerebbe nella responsabilità personale stabilita dalla legge e dal regolamento; ma cesserebbe ogni sua responsabilità se avesse pagato prima di essere regolarmente avvertito.

1515. Però, anche se si tratti di debito litigioso, ove il Comune sia stato condannato a pagarlo con sentenza provvisoriamente esecutiva, la Giunta provinciale potrebbe, a rigore, spedire d'ufficio il mandato, quand'anche se il Comune avesse appellato; ma farà atto provvido di tutela se inviterà il Comune a chiedere e ad ottenere la sospensione dell'ordinata esecuzione. S'intende poi che il Comune non incorrerebbe in veruna responsabilità verso la parte contraria qualora il non aver esso eseguito pagamento avesse causa nel rifiuto o nel ritardo della Giunta provinciale nello stanziare d'ufficio la somma in bilancio o nello spiccare il relativo mandato. Le stesse considerazioni valgono se si tratti di sentenza impugnata in Cassazione.

1516. Anche per questi provvedimenti la Giunta provinciale amministrativa è obbligata a sentire previamente il Comune. La disposizione data nel testo attuale all'art. 198 ha tolto ogni dubbio al riguardo, come meglio vedremo al commento del successivo articolo (1).

1517. *Quid* se, spiccato il mandato, il tesoriere comunale non creda di poterlo o doverlo ammettere al pagamento? Provvederà, in tale ipotesi, il prefetto in base all'art. 193 della legge, inviando, ove lo creda, un commissario sul luogo per la spedizione dell'affare. Ma Giunta provinciale e prefetto terranno il debito conto del disposto dell'art. 42 del R. Decreto 6 luglio 1890 sulla contabilità comunale (ora diventato articolo 181 della legge comunale).

1518. Il secondo caso d'intervento della Giunta provinciale, ricordato dall'art. 197, si ha quando la Giunta municipale non dia esecuzione alle deliberazioni approvate.

---

(1) Vedi: Circolare 29 maggio 1896.

1519. Le deliberazioni a cui si accenna sono quelle che tanto il Consiglio quanto la Giunta possono prendere nel limite delle loro rispettive attribuzioni.

Veramente, non è la Giunta che cura la esecuzione delle deliberazioni del Consiglio. Infatti, secondo l'art. 131, n. 4, « il sindaco, quale capo dell'Amministrazione comunale, eseguisce tutte le deliberazioni del Consiglio, tanto rispetto al bilancio quanto ad altri oggetti, e quelle della Giunta, ecc. » e « stipula i contratti deliberati dal Consiglio e dalla Giunta », mentre l'art. 135, n. 4, dispone alla sua volta: « appartiene alla Giunta conchiudere le locazioni e conduzioni, i contratti resi obbligatori per legge e deliberati in massima dal Consiglio ». Ma, ad ogni modo, a chiunque nei singoli casi sia affidata la esecuzione delle deliberazioni, certo è che, ove vi sia negligenza o ritardo, la Giunta provinciale ha diritto d'intervenire e provvedere in proposito.

1520. Lo stesso dicasi quando la Giunta o il Consiglio comunale non compiano le operazioni fatte obbligatorie dalla legge, e questa è la terza ipotesi fatta dall'art. 171. — Ricordiamo che la Giunta provinciale non è tenuta, prima di provvedere, a dare alcun avviso, come in massima prescrive l'articolo 169, e ciò perchè, come già si disse, l'art. 171 esclude l'osservanza di una tale formalità: salvo quanto dicemmo (n. 1497).

1521. Come abbiamo già sopra avvertito, la disposizione dell'art. 197, per la quale la Giunta provinciale compie le operazioni fatte obbligatorie dalla legge, quando la Giunta o il Consiglio comunale manchino al loro dovere, è disposizione generale ed assoluta; essa abbraccia tutte le materie sulle quali le Amministrazioni comunali rifiutino di adempiere i loro doveri.

1522. La Giunta provinciale amministrativa può quindi, in luogo e vece del Consiglio comunale, provvedere non solo su tutte le materie enunciate all'art. 126, e, in luogo della Giunta municipale, su tutte le materie le quali, a senso dell'art. 135, sono devolute alle deliberazioni di questa, ma altresì

su tutte quelle altre che da leggi speciali siano deferite al Consiglio od alla Giunta municipale.

1523. Non bisogna però confondere le attribuzioni conferite alla Giunta provinciale dagli art. 196 e 197 con quelle assegnate al prefetto dall'art. 292.

Diritto e dovere della Giunta provinciale è di sostituirsi al Consiglio comunale e alla Giunta municipale quando queste non vogliono adempiere le funzioni che loro commette la legge: in questi casi l'intervento coercitivo dell'autorità tutoria ha il suo fondamento nella riluttanza espressa o tacita delle Amministrazioni locali a esercitare le loro funzioni.

Quando invece avvenga che, malgrado la convocazione dei Consigli, non possa aver luogo alcuna deliberazione, allora, per l'art. 292, succede l'azione del prefetto, il quale provvede a tutti i rami di servizio e dà corso alle spese rese obbligatorie tanto per disposizione di legge quanto per antecedenti deliberazioni esecutorie. Come vedremo nel commento all'art. 292, perchè l'intervento del prefetto abbia luogo occorre che il Consiglio (e anche la Giunta municipale, sebbene l'art. 292 nol dica) non siano in grado di deliberare o perchè i membri del Consiglio o della Giunta si trovano nel caso previsto dall'art. 273, o perchè manca il numero legale, o per altra causa per la quale il Consiglio o la Giunta municipale non *possa* deliberare; mentre quando non *vuole*, provvede la Giunta provinciale amministrativa.

Non può tuttavia negarsi che queste diverse disposizioni dànno luogo a confusioni non poche, delle quali si hanno i documenti nella giurisprudenza, e che sarebbe opportuno modificarle, dando ad una sola autorità le attribuzioni predette.

1524. Un'ultima osservazione. Quello che abbiamo avvertito più sopra circa l'obbligo, per la Giunta provinciale, di sentire il Comune prima di spiccare d'ufficio un mandato, vale *a fortiori* quando si tratta di provvedere, sostituendosi al Consiglio ed alla Giunta comunale e deliberando in vece loro. E lodiamo la giurisprudenza del Consiglio di Stato e la nuova disposizione dell'art. 198 che, in simili casi, esige l'invito dell'autorità tutoria alla Giunta e al Consiglio comunale,

onde riflettano bene, prima di costringerla a provvedimenti coercitivi. E ciò sarà anche utile pel caso in cui la renitenza delle Amministrazioni locali abbia potuto recare al Comune danni pei quali sia incorsa qualche responsabilità in sede civile o amministrativa: responsabilità, per la cui determinazione occorrerà sempre apprezzare i motivi pei quali la Giunta o il Consiglio comunale hanno reso necessario l'intervento coercitivo della Giunta provinciale.

Art. 198 (Testo unico, art. 169 in parte). — **Nel caso di negare o sospendere le approvazioni richieste dai precedenti articoli, la Giunta provinciale amministrativa ne farà conoscere ai Consigli comunali i motivi, e sulle repliche date dai medesimi procederà alla decisione.**

Potrà anche ordinare a spese dei Comuni le indagini che crederà necessarie.

1525. Origine e ragione dell'art. 198. — 1526. Perchè fu tolto ai prefetti l'obbligo di far conoscere i motivi del diniego del visto. — 1527. Nullità del provvedimento della Giunta provinciale. — 1528. Ordinanze interlocutorie della Giunta.

1525. Nella legge 20 marzo 1865 e nel testo unico del 1889 questa disposizione precedeva la materia degli art. 196 e 197. Era quindi dubbio se la Giunta provinciale amministrativa potesse procedere ad iscrizione in bilancio o alla emissione di mandato di ufficio prima di avere interpellato il Comune: dal momento che la relativa disposizione pareva, secondo la disposizione degli articoli, soltanto necessaria per le funzioni normali di tutela della Giunta provinciale amministrativa nei termini dell'art. 194. Per togliere questo dubbio, che già la giurisprudenza aveva dopo qualche incertezza rimosso, venne data a questo argomento la disposizione del testo presente che non lascia più luogo ad ambagi.

1526. L'art. 169 del testo unico del 1889 imponeva anche al prefetto l'obbligo di far conoscere al Consiglio comunale i motivi del visto diniegato alla deliberazione. Opportunamente fu tolto nella nuova redazione quest'obbligo: perchè lo stretto

termine dei 15 giorni fissato dall'art. 190 rende impossibile l'adempimento per parte del prefetto di una simile formalità.

1527. Qualora la Giunta neghi l'approvazione di una deliberazione o adotti uno dei provvedimenti di ufficio contemplati dagli art. 196 e 197 senza sentire previamente le ragioni del Comune, il provvedimento della Giunta provinciale è radicalmente nullo. Questa nullità deve però essere dichiarata sopra regolare ricorso del Comune interessato (1).

1528. Dobbiamo per ultimo ricordare in argomento la disposizione dell'art. 13 del Regolamento 19 settembre 1899 per l'applicazione della legge comunale, secondo la quale le ordinanze interlocutorie della Giunta provinciale amministrativa — e quelle dell'art. 198 sono di tal genere — non possono essere impugnate come tali, ma diventano impugnabili soltanto col provvedimento definitivo. Sarebbe perciò da respingere qualunque ricorso del Comune, sia in ordine gerarchico sia in sede contenziosa, avverso ad una semplice ordinanza della Giunta provinciale amministrativa che partecipa al Comune i motivi di un suo futuro provvedimento.

Art. 199 (Testo unico, art. 172, e legge 2 giugno 1889 n. 6166, art. 25, n. 8). — **Contro le decisioni della Giunta provinciale amministrativa i Consigli comunali e i prefetti potranno ricorrere al Governo del Re, il quale provvederà con decreto reale, previo il parere del Consiglio di Stato.**

Nel caso di diniego di autorizzazione a stare in giudizio e salvo il ricorso, anche in merito, alla IV Sezione del Consiglio di Stato, a' termini dell'articolo 25, n. 8, della legge 2 giugno 1889, n. 6166.

1529. Diritto di ricorso contro le decisioni della Giunta provinciale amministrativa. — 1530. Garanzie del diritto di ricorso. — 1531. Compete al Consiglio comunale ed alla Giunta municipale. — 1532. Diritto di ricorso del prefetto:

---

(1) Cons. di Stato, Sezione interni, pareri 7 novembre 1890 (*Legge*, 1891, I, 200) e 13 settembre 1892 (*Cons. amm.*, 1892, 27). Vedi anche Circolare Ministero interni, 24 aprile 1893 (*Ivi*, 1893, 144).

censura della legge. — 1533. Oggetto e limiti di questa disposizione. — 1534. Perchè le deliberazioni della Giunta provinciale amministrativa sono dette erroneamente *decisioni*. — 1535. Generalità dell'articolo 199. — 1536. Doveri del Consiglio comunale pendente il ricorso. — 1537. Deliberazione del ricorso. — 1538. Rigetto del ricorso per motivi di forma. — 1539. Quali decisioni della Giunta provinciale amministrativa si possono impugnare. — 1540. Vi è un termine pel ricorso? — 1541. Chi non può ricorrere pel Comune o pel prefetto. — 1542. Procedimento. — 1543. Se il ricorso abbia effetto sospensivo. — 1544. Ricorsi su deliberazioni concernenti regolamenti comunali. — 1545. Provvedimenti presi d'ufficio dalla Giunta provinciale amministrativa a carico del Comune. — 1546. In nessun caso i ricorsi hanno effetto sospensivo. — 1547. Parere del Consiglio di Stato: ricorso alla IV Sezione del Consiglio di Stato.

1529. Con l'art. 199 è stabilito il diritto di gravame che il Consiglio comunale e il prefetto ugualmente hanno contro le decisioni della Giunta amministrativa. Tale gravame investe non soltanto la legittimità, ma anche il merito dell'affare sul quale è chiamato a pronunziarsi il Governo del Re.

1530. Il diritto di ricorso è la guarentigia naturale della autonomia del Comune. Nessun limite è segnato dalla legge all'esercizio di questo diritto. Il decidere se il ricorso sia ricevibile o no, fondato o infondato, spetta al Governo del Re, il quale provvede sentito il Consiglio di Stato o, secondo i casi, alla Sezione IV del Consiglio stesso. Sarebbe quindi nullo il decreto del prefetto che annullasse una deliberazione consigliare che statuisce d'impugnare una decisione della Giuntta provinciale.

1531. S'intende che il diritto di ricorso compete così al Consiglio come alla Giunta municipale, quando si tratti di provvedimenti della Giunta provinciale relativi a deliberazioni prese dalla Giunta predetta nell'esercizio delle sue funzioni.

1532. È abbastanza strana la disposizione dell'art. 199 che riconosce anche al prefetto il diritto di ricorso contro le decisioni della Giunta provinciale amministrativa, della quale è presidente (art. 10). Si spiega questa singolarità col dire che, potendo la Giunta stessa deliberare provvedimenti che il prefetto creda contrari alla legge, è giusto che possa egli pure impugnarli: che ciò può particolarmente avvenire nel caso in cui la Giunta deliberi, per l'impedimento o l'assenza del

prefetto, sotto la presidenza del consigliere delegato. Ma questi argomenti sono deboli assai. Il prefetto, per le deliberazioni illegali della Giunta provinciale, come per tutte le deliberazioni dei corpi locali, ha il diritto di denuncia per l'annullamento d'ufficio a senso dell'art. 279 della legge e dell'art. 100 del relativo regolamento: e questo dovrebbe bastare. La circostanza che presieda il prefetto o il consigliere delegato non ha valore di sorta, perchè quest'ultimo fa le veci dell'altro, *ope legis*, e non già per delegazione: per cui è come se la seduta fosse presieduta dal prefetto medesimo.

1533. Comunque sia, così è la legge; e ne segue che il prefetto può ricorrere contro le decisioni della Giunta provinciale anche quando queste furono prese sotto la sua presidenza, e anche quando risulti che abbia dato egli stesso il voto favorevole. La ragione già l'abbiamo detta più sopra: altra è la funzione del prefetto come capo del collegio, altra è quella che adempie come autorità incaricata di mantenere l'osservanza delle leggi: nell'una è capo di un collegio che delibera e decide, e non vi porta che il suo voto; nell'altra è autorità autonoma, con potestà propria, che esercita nei modi stabiliti dalla legge.

1534. Qui è da osservare l'improprietà della parola *decisione* applicata dall'art. 199 alle deliberazioni ed ai provvedimenti della Giunta nell'esercizio della sua potestà tutoria, mentre *decidere*, *decisione*, è il pronunciato che si emette in sede giurisdizionale (Legge sul Consiglio di Stato, art. 24, 25, 26, 27, 30, 36, 37, 38, 39; legge sulla giustizia amministrativa, art. 1, 2, 11, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, ecc.); ma poichè questa parola è impiegata altrove anche nel senso di deliberazione, determinazione o provvedimento amministrativo, bisogna darle, volta per volta, il significato che le è assegnato.

1535. L'art. 199 non fa distinzione circa le deliberazioni della Giunta provinciale relative ai Comuni contro le quali è ammesso il ricorso in via gerarchica: comprende quindi tutte quelle che non siano sottoposte, per disposizione speciale di legge, a ricorso in via contenziosa alla Sezione IV del

Consiglio di Stato, o a ricorso straordinario al Re, a senso dell'art. 12, n. 4, della legge sul Consiglio di Stato.

1536. Se il Consiglio comunale ha diritto di ricorrere contro un provvedimento della Giunta provinciale che ritenga lesivo delle sue attribuzioni, emesso nell'esercizio della potestà conferita alla Giunta dagli art. 196 e 197, esso non ha però il diritto di correggere o modificare il provvedimento preso, ma deve attendere il decreto sovrano: per cui se, ad esempio, la Giunta provinciale avesse cancellato dal bilancio uno stanziamento, la deliberazione consigliare con cui questo fosse stato ristabilito dovrebbe essere annullata; e il diritto di annullamento spetterebbe al prefetto.

1537. Il ricorso deve essere deliberato dal Consiglio, il quale può incaricare la Giunta o il sindaco di estenderlo e di dichiararne i motivi. Può anche deliberarlo la Giunta d'urgenza, salvo a riferirne al Consiglio (1). Una delegazione generica fatta dal Consiglio alla Giunta comunale di ricorrere contro decisioni della Giunta amministrativa non ancora proferite o non ancora intimategli sarebbe invalida, perchè mancante di perfetta cognizione di causa e della deferenza verso i decreti della superiore autorità (2). Tutto quanto fu detto in proposito nel commento all'art. 192 pei ricorsi contro i decreti dei prefetti è applicabile ai ricorsi contro le decisioni della Giunta provinciale amministrativa.

1538. Se il ricorso sia stato rigettato dal Governo del Re per motivi di forma, nulla impedisce al Consiglio comunale di deliberarne un nuovo, affinchè sia esaminato nel merito.

1539. Le decisioni che possono essere impugnate sono così quelle che la Giunta amministrativa pronunzia quando esercita la sua funzione di vigilanza economica sui Comuni, come quelle con le quali provvede d'ufficio in conformità agli articoli 196 e 197 o ad altre speciali disposizioni di legge.

---

(1) Cons. di Stato, 9 agosto 1876 e 28 aprile 1878.
(2) Cons. di Stato, 29 novembre 1886.

1540. L'art. 199 non stabilisce alcun termine per il ricorso, onde parrebbe che questo possa prodursi in qualunque tempo, non essendo in alcun modo applicabile, nel silenzio della legge medesima, l'art. 298, per il quale « a meno che non sia diversamente stabilito pei singoli casi, è ammesso ricorso in via gerarchica contro le deliberazioni delle autorità inferiori, e questo ricorso sarà prodotto nel termine di giorni 30 dalla intimazione della deliberazione contro la quale si ricorre ». D'altronde, per la inapplicabilità di tale articolo al caso nostro, si è osservato che il Governo del Re non costituisce alcuna gerarchia in rapporto alla Giunta amministrativa, la quale, tanto per il modo come è costituita quanto per le funzioni affidatele, rappresenta un corpo autonomo e speciale, affatto indipendente dall'organismo amministrativo ordinario (1).

Tuttavia queste considerazioni non sono decisive: e pare più conforme alla lettera e allo spirito della legge l'applicazione dell'art. 298. Non regge il dire che nelle nostre istituzioni amministrative fra la Giunta e il Governo del Re non v'è vincolo di dipendenza gerarchica; questa è una formola troppo generica: stiamo alla legge! E la legge, all'art. 199, stabilisce previamente un rapporto diretto di gerarchia fra la Giunta provinciale e il Governo del Re, perchè stabilisce espressamente che dalle decisioni di essa i Consigli comunali e il prefetto fanno ricorso al Governo.

Infatti, la giurisprudenza è oramai assodata in tal senso (2).

Ma se invece di ricorrere al Governo contro la decisione della Giunta provinciale amministrativa s'insista presso la medesima e si abbia un provvedimento confermatorio, non si potrebbe contro questo ricorrere, se è decorso il termine del primo provvedimento (3).

Però, sui ricorsi prodotti dopo il termine il Governo può se crede, provvedere, riguardandoli come denuncie (4).

---

(1) Vedi in tal senso: Cons. di Stato, 29 aprile 1870, 14 gennaio 1874, 7 luglio 1877, 1° marzo 1878, 4 gennaio 1889.

(2) Cons. di Stato, 21 aprile 1897, 21 aprile 1899; IV Sezione, 18 novembre 1898, 27 novembre 1899 (*Giurisp. ital.*, 1899, 588).

(3) Cons. di Stato, 8 aprile e 5 maggio 1904 (*Boll. Opere pie*, 1904, 407, 423).

(4) Cons. di Stato, IV Sez., 22 aprile 1904 (*Giust. amm.*, 1904, 254).

1541. Il diritto ad interporre ricorso è dato al prefetto nell'interesse del Governo e al Consiglio nell'interesse del Comune. Pertanto il ricorso è irricevibile se esso provenga dal sotto-prefetto, dal sindaco o dalla Giunta, salvo che con deliberazioni d'urgenza. Anzi, non basta alla sua ammissibilità che i consiglieri lo abbiano ad unanimità firmato, ma *uti singuli* e senza una previa deliberazione: ove ciò sia avvenuto, il ricorso ha solo valore di *denunzia*, che il Governo è libero di prendere o non in considerazione, per procedere all'annullamento della deliberazione della Giunta amministrativa in base all'art. 279.

1542. Quanto alla procedura, il ricorso può essere trasmesso o per mezzo del prefetto o sotto-prefetto, o direttamente al Ministero, che lo comunica al Consiglio di Stato, sentita previamente, ove lo creda necessario, la Giunta amministrativa nelle sue osservazioni e controdeduzioni.

1543. Si fa questione se il ricorso che è stato inoltrato abbia effetto sospensivo. La questione va ristretta solo in riguardo ai provvedimenti che la Giunta amministrativa prende di ufficio, valendosi degli art. 196 e 197. Infatti, riguardo agli atti su cui la Giunta medesima esercita la vigilanza economica (art. 194), è chiaro che la deliberazione non diviene esecutiva neppure col visto del prefetto o sotto-prefetto, o se trascorse il termine di 15 giorni senza che sia stato pronunziato decreto di sospensione. Pertanto, la decisione della Giunta amministrativa è sempre necessaria a determinare l'esecutorietà della deliberazione se questa concerne un atto soggetto a tutela: ma il ricorso di cui all'art. 199 non sospende la esecutorietà.

1544. Rimarrebbero quelle deliberazioni ricordate dall'ultimo capoverso dell'art. 194 che riguardano i regolamenti di dazi, imposte comunali, edilità, polizia locale, e che non divengono esecutive, come in altro luogo si è già detto, se non quando siano state approvate dalla Giunta amministrativa.

Ora, se questa abbia negato la approvazione, quando pure il provvedimento sia impugnato, esecutorietà non si ha, e

non può aver luogo la questione se il ricorso d'impugnativa abbia carattere sospensivo. Nella ipotesi inversa, quando invece l'approvazione fu data, ma contro essa ricorra il prefetto, essendo la deliberazione resa esecutiva dalla seguita approvazione, il ricorso medesimo non può sospenderne l'efficacia.

1545. Rimane da ultimo la ipotesi che la Giunta amministrativa abbia preso d'ufficio un provvedimento a carico del Comune e questo o il prefetto ricorrano contro di esso.

È chiaro che ciò non basta a sospendere la esecuzione del provvedimento impugnato, ove si consideri che la ragione che ha determinato a prenderlo, e che ha spinto il legislatore ad accordare alla Giunta amministrativa il diritto di intervenire d'ufficio, è la necessità di dare corso a pubblici servizi e la urgenza di togliere a ciò ogni ostacolo. Ora, se si ammettesse la sospensione della esecuzione dell'atto solo per effetto dell'inoltrato ricorso, verrebbe a togliersi quasi ogni importanza all'intervento della Giunta, e si darebbe ai Comuni adito a protrarre, anche dolosamente, quel ritardo nell'amministrazione, che la legge con gli art. 196 e seg. ha voluto impedire.

1546. Pertanto riteniamo che debba accogliersi la massima adottata dal Consiglio di Stato col parere dell'11 agosto 1885, che cioè il ricorso al Re contro il provvedimento di uffizio dell'autorità tutoria non ha effetto sospensivo (1).

1547. Su qualunque ricorso venga presentato contro decisioni della Giunta provinciale amministrativa deve essere sentito il Consiglio di Stato (Sezione dell'interno), il quale ha il diritto di chiedere quelle informazioni che crede prima di emettere il suo parere. Nessun termine è prefisso dalla legge al prefetto per trasmettere il ricorso al Ministero; nessun termine al Ministero per trasmettere il ricorso al Consiglio di Stato; nessun termine al Consiglio di Stato per emettere il suo parere; nessun termine al Governo del Re per emanare il decreto, dopo udito il parere del Consiglio di Stato:

---

(1) Cons. di Stato, 11 agosto 1885 (*Legge*, 1885, I, 645).

nessun termine al prefetto per notificare il decreto al ricorrente; finalmente, il Governo del Re non è tenuto a conformarsi al parere del Consiglio di Stato sul ricorso; il Ministero può sottoporre al Re un decreto contrario a questo parere, quando e come crede: basta che sia sentito il Consiglio dei ministri (Legge sul Consiglio di Stato, art. 12, 44). Queste sono le guarentigie che la nostra legislazione amministrativa concede al diritto di ricorso! E siccome (per la giurisprudenza della Sezione IV) il solo decreto reale è provvedimento definitivo, ai sensi dell'art. 28 della legge predetta, per aprire la via alla giurisdizione contenziosa della Sezione IV, ne segue che i termini stabiliti per i ricorsi a questa sezione essendo subordinati all'esaurimento del ricorso in via gerarchica, è in potere del Ministero di arrestare a volontà il corso della giurisdizione amministrativa.

CAPO VII.

Disposizioni generali per l'amministrazione comunale.

Art. 200 (Testo unico, art. 175, e R. Decreto 1° dicembre 1889, n. 6509, art. 20). — **Sono puniti con l'arresto per un tempo non superiore ai cinque giorni, e dell'ammenda, non superiore alle lire cinquanta, i contravventori ai regolamenti vigenti, o che venissero formati in esecuzione delle leggi per l'esazione delle imposte speciali dei Comuni, per regolare il godimento dei beni comunali, per l'ornato e la polizia locale, ed agli ordini e provvedimenti a ciò relativi dati dai prefetti, dai sotto-prefetti e dai sindaci.**

SOMMARIO. — § 1. Norme generali sulle contravvenzioni ai regolamenti municipali. — § 2. Regolamenti per l'esecuzione delle leggi concernenti l'esazione delle imposte comunali. — § 3. Regolamento pel godimento dei beni comunali, per l'ornato e la polizia locale. — § 4. Ordini, provvedimenti dei prefetti, dei sotto-prefetti e dei sindaci.

§ 1. — Norme generali sulle contravvenzioni ai regolamenti municipali.

1548. Viziosa redazione dall'art. 200. — 1549. Divisione dei regolamenti, decreti e ordinanze enunciati nell'art. 200. — 1550. Le norme regolatrici delle contravvenzioni sono contenute nel Codice penale. — 1551. Le contravvenzioni

stabilite dai regolamenti. — 1552. Classificazione delle contravvenzioni. — 1553. Prescrizioni; pene. — 1554. Regolamenti sulla esazione dei tributi comunali. — 1555. Le contravvenzioni ai regolamenti comunali sono reati di azione pubblica. — 1556. Classificazione delle pene. — 1557. La repressione giudiziale ai contravventori. — 1558. Le pene stabilite dal Codice penale non possono essere nè accresciute, nè mutate. — 1558. Non vi è contravvenzione quando il regolamento non è approvato. — 1560. I Comuni non possono fare regolamenti sanciti da pene se non sulle materie determinate dalla legge. — 1561. Delle contravvenzioni risponde anche il minore di età. — 1562. Anche le contravvenzioni alle ordinanze e ai decreti dei prefetti, sotto-prefetti e sindaci sono di azione pubblica.

1548. La compilazione di quest'art. 200 è viziata da una grave incertezza. L'art. 175 del testo unico 1889 era così concepito: « Saranno soggetti alle pene di polizia stabilite dal Codice penale i contravventori, ecc. ».

Nel nuovo testo unico si vollero invece specificare e determinare le due pene dell'arresto e dell'ammenda in relazione all'art. 24 del Regio Decreto 1° dicembre 1889, il quale nel comma 3° dispone che debbono considerarsi come corrispondenti alle pene di polizia le pene dell'arresto per un tempo non superiore nel massimo ai cinque giorni e dell'ammenda non superiore nel massimo alle lire cinquanta.

Però questa nuova disposizione dell'art. 200 della legge comunale rimane in contrasto coll'art. 140 della legge del 30 giugno 1889 sulla pubblica sicurezza, il quale porta per le contravvenzioni ai regolamenti comunali l'arresto *sino a dieci giorni*. Nel dubbio, quale delle due disposizioni dovrà prevalere? Noi crediamo che debba aver vigore la letterale disposizione dell'art. 200: e così che, malgrado l'art. 140 della legge 30 giugno 1889, la pena dell'arresto per contravvenzione ai regolamenti comunali e alle ordinanze del sindaco e del prefetto non debba mai eccedere i 5 giorni.

1549. I regolamenti, i decreti e le ordinanze, ai quali l'art. 200 si riferisce, possono dividersi in quattro categorie, e cioè:

1° regolamenti per l'esazione delle imposte comunali. Questi regolamenti o sono riservati al Governo del Re o deliberati dalla Giunta provinciale amministrativa o dal Consiglio comunale, ma soggetti all'approvazione della Giunta predetta;

2° regolamenti pel godimento dei beni comunali, deliberati dal Consiglio comunale, e approvati dalla Giunta provinciale;

3° regolamenti per l'ornato e la polizia locale, deliberati egualmente dal Consiglio comunale e approvati dalla Giunta provinciale;

4° ordini e provvedimenti relativi alla polizia municipale dati dai prefetti, dai sotto-prefetti e dai sindaci (1).

1550. Le norme regolatrici delle contravvenzioni si debbono ricercare nel Codice penale. Il legislatore patrio ha, con sapiente criterio, stabilita nettamente la distinzione fra i delitti e le contravvenzioni. Mentre infatti il delitto costituisce per se stesso la dolosa violazione dell'ordine morale e giuridico, la contravvenzione è invece la violazione, commessa per azione o per omissione, di quelle disposizioni di legge o di regolamento colle quali si mira a tutelare le diverse necessità dell'ordine pubblico e privato, il pubblico benessere, gli interessi dell'erario e della pubblica economia. Determinate dal mutabile apprezzamento della pubblica utilità e accomodate in molti casi alle diverse esigenze delle condizioni locali, le contravvenzioni non presentano lo stesso carattere d'immoralità e di fraudolenta violazione dell'ordine giuridico che presenta il delitto: motivo per cui esse sono spesso definite, sebbene erroneamente, « reati di mera creazione politica »: quasi a significare che la legge li crea e determina, mentre i delitti preesistono alla legge, la quale li riconosce e colpisce come violazioni dell'ordine morale e politico.

1551. Questi caratteri delle contravvenzioni si riscontrano specialmente in quelle alle quali si riferiscono gli art. 200-203 della legge comunale, e delle quali ora ci occupiamo; come vedremo, queste contravvenzioni, con le relative repressioni, sono stabilite, non da disposizioni legislative, ma sibbene da regolamenti, ordini e provvedimenti, che traggono la loro forza dal mandato conferito dal legislatore alle autorità locali.

1552. Nel Codice penale le contravvenzioni sono divise in quattro gruppi; e la loro classificazione (che corrisponde in

(1) Sulle disposizioni di questo articolo vedi la relazione DEPRETIS (I, nn. 470 e segg.).

una certa misura a quella dei delitti), è disposta nell'ordine seguente:

1° contravvenzioni concernenti l'ordine pubblico;

2° contravvenzioni concernenti l'incolumità pubblica;

3° contravvenzioni concernenti la pubblica moralità;

4° contravvenzioni concernenti la pubblica tutela delle proprietà.

1553. Giova finalmente avvertire: 1° che la prescrizione dell'azione penale per le contravvenzioni si compie in sei mesi (Codice penale, art. 91, n. 6) e quella della condanna in diciotto mesi (Codice penale, art. 95, n. 5); 2° che quando la legge non disponga altrimenti, nelle contravvenzioni per le quali è stabilita la sola pena pecuniaria non oltre le L. 300, l'imputato può far cessare il corso dell'azione pagando, prima dell'apertura del dibattimento, una somma corrispondente al massimo della pena stabilita per la contravvenzione commessa, oltre le spese del procedimento (Codice penale, art. 101).

1554. Le contravvenzioni ai regolamenti comunali e agli ordini delle autorità locali entrano esse pure, per evidente analogia, in qualcuna delle quattro categorie sopra indicate: alle quali se ne aggiunge una quinta, quella, cioè, che riguarda l'esazione dei tributi comunali.

1555. Una prima osservazione occorre fare: ed è che le contravvenzioni ai regolamenti municipali sono reati di azione pubblica, perchè la maggior parte delle loro disposizioni, sebbene sancite da regolamenti locali, hanno però la loro prima ragione d'essere nelle disposizioni della legge comunale e provinciale, di quella dei lavori pubblici, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica, mentre altre mirano alla tutela dell'interesse pubblico; nè la natura dell'azione viene a mutare per la circostanza che è ammessa (art. 202) la facoltà di un componimento; chè questa facoltà, come vedremo, è determinata essa pure da considerazioni di pubblica utilità (1).

---

(1) App. Venezia, 11 novembre 1876 (*Temi Ven.*, 1877, 71). MAGNI, sull'art. 155, n. 1.

1556. È da avvertire poi che le pene stabilite per le contravvenzioni sono: 1° l'arresto; 2° l'ammenda; 3° la sospensione dall'esercizio di una professione o di un'arte (Codice penale, art. 11). L'arresto si estende da 1 giorno a 2 anni (Codice penale, art. 21); l'ammenda consiste nel pagamento all'erario dello Stato di una somma non inferiore a una lira, nè superiore alle L. 2000 (Codice penale, art. 24); la sospensione dall'esercizio di una professione o di un'arte si estende da tre giorni a due anni (Codice penale, art. 25).

1557. Ai condannati per le contravvenzioni commesse contro i regolamenti municipali sono applicabili le disposizioni degli art. 26 e 27 del Codice penale concernenti la riprensione giudiziale.

1558. È còmpito dei regolamenti comunali il determinare specificatamente le trasgressioni che costituiscono le contravvenzioni e le pene stabilite; ma non possono introdurre pene diverse e più gravi di quelle che sono stabilite dal Codice penale.

1559. Non s'incorre responsabilità per contravvenzione ad un regolamento che non sia stato deliberato o approvato o emanato secondo le norme stabilite dalle leggi per la delibezione, l'approvazione o l'emanazione del regolamento medesimo.

1560. Salvo speciali disposizioni di legge, le materie sulle quali i Consigli comunali possono fare regolamenti e stabilire pene per le trasgressioni essendo solamente quelle contemplate dalla legge comunale e provinciale o quelle tassativamente determinate da leggi speciali, non possono i Consigli estendere ad altre materie l'esercizio del loro potere regolamentare. In omaggio a questo principio, venne rettamente stabilito che non possono applicarsi le pene di polizia sancite dal Codice penale alle contravvenzioni commesse dagli impiegati del Comune contro le prescrizioni di un regolamento relativo ai loro doveri (1).

---

(1) Cass. Roma, 17 dicembre 1887 (*Foro ital.*, 1888, I, 134).

1561. Ma delle contravvenzioni commesse risponde anche il minore di età; ed è da avvertire fin d'ora che egli può fare personalmente l'oblazione di cui all'art. 202, senza bisogno di rappresentanza o di assistenza (1).

1562. Come le contravvenzioni ai regolamenti municipali, così le contravvenzioni alle ordinanze dei prefetti, sotto-prefetti e sindaci, sono di azione pubblica: hanno tutte (come sopra si è già ricordato) la loro ragione di essere nelle disposizioni di leggi che mirano, non già all'interesse patrimoniale del Comune, ma all'utile pubblico: nè la facoltà di transigere su di esse ne cambia la natura (2).

§ 2. — Regolamenti per l'esecuzione delle leggi concernenti l'esazione delle imposte comunali.

1563. Specialità delle norme di esazione pei diversi tributi locali. — 1564. Competenza già data ai Comuni. — 1565. È passata al Governo e alla Giunta provinciale amministrativa. — 1566. Tre categorie di regolamenti pei tributi comunali. — 1567. Obbligatorietà dei regolamenti; limiti.

1563. La disposizione dell'art. 200 ha relazione con quella dell'art. 126, n. 11, per la quale il Consiglio comunale delibera intorno « ai dazi ed alle imposte da stabilire o da modificare nell'interesse del Comune ed ai regolamenti che possono occorrere per la loro applicazione ». La materia dei regolamenti per la esazione delle imposte comunali presenta non poche difficoltà, non avendo noi nella legge un criterio unico, uniforme, universale; perchè quasi ogni tassa ed ogni ordine di tasse ha nei regolamenti che le governano norme e procedure affatto speciali e distinte (3).

1564. L'art. 118 della legge 20 marzo 1865 (art. 147 della legge vigente) si limitava a dichiarare quali sono le tasse consentite ai Comuni; e, come si è veduto, l'art. 128 (ora 200)

---

(1) Cass. Firenze, 9 agosto 1875 (*Legge*, 1876, II, 16).

(2) Cass. Torino, 28 giugno 1886 (*Ann.*, 1886, I, 1); 28 giugno 1886 (*Giurispr. pen.*, VI, 318); 7 settembre 1886 (*Giurispr. pen. Tor.*, VII, 9); 5 aprile 1887 (*Ivi*, VII, 219); Cass. Firenze, 8 gennaio 1875 (*Rivista amm.*, XXVII, 20); Cass. Napoli, 8 novembre 1874 (*Ivi*, XXV, 447).

(3) Vedasi in proposito CERESETO, op. cit., pag. 105 e seguenti.

rimetteva ai Consigli la facoltà di fare i regolamenti per la esazione, salva l'approvazione dell'autorità tutoria, e salva sempre al Governo del Re la potestà di annullare in tutto o in parte, in via d'ufficio, e udito il Consiglio di Stato, i regolamenti stessi, in quanto fossero contrari alla legge e ai regolamenti generali (legge 20 marzo 1865, art. 138; legge vigente, articolo 194).

1565. Ma nelle leggi posteriori, che accordarono nuovi cespiti d'imposta ai Comuni, prevalsero, circa i regolamenti, nuovi criteri: il Governo serbò a sè la facoltà di farli o la diede all'autorità tutoria. Infatti, col Regio Decreto 28 luglio 1866, che autorizzava i Comuni ad imporre una tassa sul valore locativo delle abitazioni, si tracciava, con un regolamento governativo (quello del 31 gennaio 1867), anche il modo di applicazione dell'imposta medesima. Con la legge 26 luglio 1868, che concesse ai Comuni la tassa di famiglia e focatico, e quella sul bestiame, fu affidata alle Deputazioni provinciali (ed ora alla Giunta provinciale amministrativa) il còmpito di formare i regolamenti da approvarsi dal Re, sentito il Consiglio di Stato. Con l'art. 12 dell'all. *O* della legge 11 agosto 1870, n. 5784, nell'autorizzare i Comuni ad imporre tasse di esercizio e rivendita, e nel cedere loro anche le tasse di licenza (istituite dalla legge 26 luglio 1868, n. 4520) e le tasse sulle vetture pubbliche e private e sui domestici (istituite dal Regio Decreto legislativo 28 giugno 1866, n. 3023), si stabilì che i Comuni dovessero uniformarsi alle regole che il Governo avrebbe impartite e che furono emanate col regolamento approvato dal Regio Decreto 24 dicembre 1870, n. 6137. Finalmente la legge 14 giugno 1874, n. 1961, relativa alla tassa sulle insegne e fotografie, lasciava ad un regolamento da farsi dal Governo del Re il compito di fissare le norme per l'applicazione delle nuove tasse, e questo regolamento fu emanato con Regio Decreto 22 ottobre 1874, n. 2185. Infine anche la legge 29 gennaio 1902, n. 25, ha disposto che le nuove tasse cedute ai Comuni sulla fabbricazione delle acque gazose e sugli spettacoli pubblici siano riscosse a norma delle leggi e dei regolamenti vigenti, cioè dei regolamenti governativi in azione al momento della legge.

1566. Noi abbiamo adunque tre categorie di regolamenti: quelli deliberati da Consigli comunali; quelli deliberati dalle Deputazioni (ora Giunte) provinciali; quelli emanati dal Governo del Re.

Siccome però l'art. 200 non fa distinzione, deve intendersi che le sue disposizioni sono applicabili indistintamente alle contravvenzioni commesse contro tutti i regolamenti per l'esazione delle imposte comunali, qualunque sia l'autorità da cui sono deliberati o decretati. È poi da avvertire che avendo i Comuni la facoltà di fare regolamenti proprî per l'esazione di imposte per le quali già vi siano regolamenti governativi o provinciali, questi regolamenti locali sono egualmente obbligatorî, purchè non contraddicano a quelli; e ad essi è pure da applicare il disposto dell'art. 200.

1567. Così i regolamenti municipali come le ordinanze dei prefetti, sotto-prefetti e sindaci, fino a prova contraria, si presumono fatti con l'osservanza delle forme stabilite dalla legge, e sono quindi obbligatori pei cittadini (1); venne deciso perfino che il giudice, se non vengono impugnati, non offende la legge se li applica senza ragionare d'ufficio sulla loro costituzionalità (2). Facciamo però qualche riserva su questa massima, perchè, essendo principio fondamentale del nostro diritto pubblico che in nessun caso i regolamenti possono derogare alla legge, e, tanto meno, violare i diritti e le libertà dei cittadini, spetta al giudice di verificare d'ufficio, secondo i casi, se un regolamento od un'ordinanza sia o no in contraddizione con qualche disposizione di ordine pubblico o con qualche diritto guarentito dallo Statuto.

§ 3. — Regolamenti pel godimento dei beni comunali, per l'ornato e la polizia locali.

1568. Facoltà dei Consigli comunali di regolare l'uso dei loro beni. — 1569. Sanzioni penali pei relativi regolamenti. — 1570. Norme per le contravvenzioni. — 1571. Regolamenti per l'ornato e la polizia locale; pene ai contravventori. — 1572. Presunzione della legalità dei regolamenti.

---

(1) Cass. Torino, 5 marzo 1884 (*Annali*, 1884, I, 2, 62).
(2) Cass. Torino, 22 luglio 1886 (*Riv. amm.*, XXXVII, 525).

1568. Già si è veduto che, per l'art. 126, n. 6, spetta al Consiglio comunale il deliberare i regolamenti sui modi di usare dei beni comunali, e che l'art. 159, premesso che i beni comunali devono di regola essere dati in affitto, aggiunge che, nei casi in cui lo richieda la condizione speciale dei luoghi, il Consiglio comunale può ammettere la generalità degli abitanti a continuare il godimento in natura di suoi beni; ma che in tal caso deve formare un regolamento per determinare le condizioni dell'uso ed alligare l'uso stesso al pagamento di un corrispettivo. Si applica in sostanza ai Comuni la *regula juris* che *suae quisque rei moderator atque arbiter* (1).

1569. A complemento di queste disposizioni abbiamo ora la disposizione dell'art. 200, per la quale sono soggetti alle pene di polizia sancite dal Codice penale i contravventori alle disposizioni dei regolamenti fatti pel godimento dei beni comunali.

1570. Il regolamento comunale, che stabilisce le norme pel godimento di questi beni, deve determinare le contravvenzioni nelle quali possono incorrere gli utenti e le pene corrispondenti. Nè la circostanza che sia prescritto un corrispettivo e venga soddisfatto vale a togliere efficacia al diritto contravvenzionale o a cambiare il carattere della pena inflitta al contravventore.

1571. Sono egualmente soggetti alle pene sancite dal Codice penale i contravventori ai regolamenti per l'ornato e la polizia locale. Quale sia l'estensione del potere regolamentare del Comune in questa materia, è una delle quistioni più controverse della giurisprudenza amministrativa. La tendenza ad esorbitare a danno del diritto dei proprietari ha dato spesso luogo ad arbitrarie e spesso capricciose disposizioni; alle quali l'autorità giudiziaria e l'autorità amministrativa hanno posto qualche freno. Certo è però che i Comuni hanno dalla legge questo potere; che spetta alla Giunta provinciale di regolarne l'esercizio ed al Consiglio di Stato di mantenerlo entro limiti razionali.

---

(1) L. 21, Cod. *Mandati vel contra*, IV, 35.

1572. Ma quando un regolamento per la polizia e l'ornato sia entrato in vigore, per le ragioni sopra esposte, se ne presume la piena legalità, finchè non venga negata, secondo le norme della competenza, in sede amministrativa o in sede giudiziaria.

§ 4. — Ordini, provvedimenti dei prefetti, dei sotto-prefetti e dei sindaci.

1573. Quali provvedimenti dei prefetti, sotto-prefetti e sindaci contempla la legge. — 1574. Se sulle contravvenzioni a tali provvedimenti sia ammessibile il componimento. — 1574. Le ordinanze del sindaco hanno tutte eguale autorità.

1573. Sono finalmente soggetti alle pene di polizia sancite dal Codice penale i contravventori agli ordini e provvedimenti dati dai prefetti, sotto-prefetti e dai sindaci « a ciò relativi »: ma relativi a che? Questa infelice espressione della legge lascia in dubbio a che debbano riferirsi gli ordini e i provvedimenti: se a tutto il contenuto dell'art. 200, o se alle sole materie di ornato o di polizia locale. Ma, conformemente alle buone regole dell'ermeneutica legale, deve intendersi, giusta quanto dichiarava la relazione Depretis, che gli ordini e i provvedimenti dei quali parla il presente articolo sono quelli che i prefetti e i sotto-prefetti da un lato e i sindaci dall'altro emettono su materie e nei limiti di loro competenza.

1574. Ma, stabilito questo concetto, sorge la questione se le disposizioni dei successivi art. 202 e 203 sull'amichevole componimento in caso di contravvenzione accertata si applichino anche agli ordini e provvedimenti dei prefetti e sotto-prefetti. Ma non parrà dubbia la competenza del sindaco e, quindi, l'applicazione dei citati art. 202 e 203 sull'amichevole componimento, quando si consideri che gli ordini e i provvedimenti dei quali si tratta, sebbene emanati dai prefetti o dai sotto-prefetti a sensi dell'art. 200, si riferiscono a materie di polizia municipale. È la materia che determina la competenza; e se la legge dà facoltà all'autorità politica della Provincia o del Circondario di dare ordini e provvedimenti di polizia locale, vuole bensì che a questi si debba obbedire e che si puniscano le contravvenzioni, ma non estende ai prefetti ed ai sotto-prefetti una competenza che è invece

espressamente ed esclusivamente conferita a chi rappresenta direttamente l'autorità municipale.

1575. Non è il caso di ricercare se il sindaco, nel dare gli ordini e i provvedimenti di cui all'art. 200, eserciti piuttosto le sue funzioni di ufficiale del Governo o quelle di capo dell'Amministrazione municipale: a dir vero, sembra evidente che egli agisce in quest'ultima qualità, appunto perchè la materia su cui provvede è essenzialmente municipale. D'altronde l'art. 149 dice espressamente che il sindaco *quale capo della Amministrazione comunale provvede alla osservanza dei regolamenti*, e non tocca a quelle urgenti esigenze del mantenimento dell'ordine pubblico alle quali l'art. 200 specialmente si riferisce.

Art. 201 (Testo unico, art. 176). — **Per l'accertamento delle semplici contravvenzioni ai regolamenti locali basterà, sino a prova contraria, la deposizione, asseverata con giuramento nelle 24 ore dinanzi al sindaco, di uno degli agenti del Comune o di uno degli agenti della pubblica forza, contemplati nel Codice di procedura civile.**

1576. Regole sulle prove dei reati. — 1577. Principio sancito dall'art. 201 sulla prova delle contravvenzioni. — 1578. Relazione sulla deposizione. — 1579. Giurisprudenza. — 1580. Entro qual termine dev'essere asseverata la contravvenzione col giuramento. — 1581. Se il termine sia perentorio. — 1582. Se sia necessario che il giuramento sia prestato dinanzi al sindaco. — 1583. Le disposizioni sulle contravvenzioni sono solamente applicabili ai regolamenti locali. — 1584. Notificazione del verbale.

1576. È principio di diritto processuale penale che i reati si provano sia con verbali o rapporti, sia con testimoni o con ogni altro mezzo non vietato dalla legge (Codice di procedura penale, art. 339). I verbali e rapporti stesi dagli ufficiali di polizia giudiziaria fanno fede, fino a prova contraria, dei fatti materiali relativi ai reati; nondimeno i verbali firmati da un solo degli ufficiali di polizia giudiziaria indicati nell'art. 58 del Codice di procedura penale (1) allora soltanto

(1) Sono le guardie campestri e gli agenti di pubblica sicurezza.

fanno fede quando vi concorra qualche legittimo indizio; altrimenti valgono come semplice denuncia (Codice procedura penale, articoli 340, 387, 714): questi sono i principî generali stabiliti dal Codice processuale circa i verbali e rapporti relativi ai reati.

1577. Tuttavia, per disposizione speciale dell'art. 201 circa l'accertamento delle semplici contravvenzioni ai regolamenti municipali, basta, fino a prova contraria, la deposizione asseverata con giuramento dinanzi al sindaco, nelle 24 ore, di uno degli agenti del Comune, guardie municipali, daziarie, campestri, ecc., o di uno degli agenti della pubblica forza, contemplata dal Codice di procedura penale e (occorre aggiungere) dalla legge sul personale di pubblica sicurezza. Ne segue che le risultanze della deposizione, asseverata che sia con giuramento, devono ritenersi vere fino a prova in contrario: nè la verità presunta può essere distrutta dalle allegazioni del contravventore, il quale deve produrre prove efficaci per distruggerne la presunzione che scaturisce da quella deposizione.

1578. Della deposizione giurata in faccia al sindaco deve stendersi la relazione, in continuazione del verbale che accerta la contravvenzione.

1579. Dalle riferite disposizioni dell'art. 201 derivano alcune conseguenze importanti, che hanno la sanzione della giurisprudenza e della dottrina, e cioè:

1° che, per virtù di legge, la prova in contrario è un diritto dell'imputato; e che ove il giudice gli neghi un procedimento istruttorio da lui invocato, offende manifestamente il diritto della difesa (1);

2° che onde stabilire la prova della contravvenzione, qualunque irregolarità del verbale può essere supplita colle confessioni dell'imputato e colle dichiarazioni giurate dei testimoni sentiti al pubblico dibattimento (2);

---

(1) Cass. Roma, 27 maggio 1876 (*Corte Supr.*, I, 125).
(2) Cass. Roma, 5 aprile 1880 (*Corte Supr.*, 1880, 295).

3° che quando il fatto imputato come contravvenzione è ammesso e concordato dall'imputato, a nulla può giovare l'eccezione d'irregolarità, anche sostanziali, verificatesi nel verbale (1);

4° che poi, quando anche l'imputato abbia ammesso e concordato il fatto che costituisce la contravvenzione, non perciò egli ha perduto il diritto di far valere le sue eccezioni di difesa, delle quali il giudice deve dar ragione nella sentenza, la quale sarebbe nulla se il giudice si limitasse a fondarla sulla sola ammessione dell'imputato (2);

5° che le contravvenzioni possono essere provate, non solo con verbali, ma anche con testimoni; e che perciò, in mancanza di verbale non giurato nelle 24 ore dinanzi al sindaco, possono essere stabilite colla orale deposizione giurata delle guardie (3).

1580. Si è veduto che, per l'espressa disposizione dell'articolo 176, l'accertamento della contravvenzione fatta da uno degli agenti del Comune o della pubblica forza, deve poi essere asseverato con giuramento dell'agente medesimo dinanzi al sindaco entro il termine di 24 ore. È difficile trovare la ragione di questo breve termine stabilito dalla legge, a meno che non si ricorra al concetto della flagranza, la quale, secondo gli insegnamenti degli antichi giureconsulti, perdura, o meglio, si protrae nello spazio di tempo accennato. Quindi il giuramento dell'ufficiale di polizia verbalizzante deve considerarsi come una constatazione non meno del reato che della flagranza del medesimo.

1581. Ma il termine di cui trattasi deve considerarsi perentorio per modo che, scaduto senza che siasi avuto il giuramento, debbasi quanto alla prova della contravvenzione rientrare nelle norme di diritto procedurale comune? La questione è controversa nella giurisprudenza. È stato deciso che non si abbia nel caso alcun carattere di perentorietà e che,

(1) Cass. Torino, 8 febbraio 1868 (*Legge*, 1868, I, 298).
(2) Cass. Firenze, 8 febbraio 1868 (*Legge*, 1868, I, 298).
(3) Cass. Firenze, 8 febbraio 1868 (*Legge*, 1868, I, 298); Cass. Torino, 23 gennaio 1874 (*Man.*, 1884, 254).

se pure il termine delle 24 ore sia trascorso, possa nondimeno accogliersi il giuramento dell'agente che accertò la contravvenzione, e ciò con tutti gli effetti di cui all'art. 201 della legge comunale e provinciale. Però noi dubitiamo della esattezza di tale massima. Deve infatti tenersi presente che l'articolo citato, in quanto ammette che la sola asserzione giurata dell'agente possa fare piena prova, deroga ai principî generali di prova come sono stabiliti e regolati dal Codice di procedura penale all'art. 339 e seguenti. Si tratta pertanto di una disposizione tutt'affatto eccezionale e quindi di stretta interpretazione; onde se la legge fissa un termine non può questo non ritenersi perentorio. D'altronde qui versiamo in materia penale; il che, secondo i principî, esclude una interpretazione analogica, la quale condurrebbe evidentemente a danneggiare la posizione dell'imputato. Per questi riflessi siamo spinti a ritener che ove le 24 ore siano inutilmente trascorse debbano applicarsi per l'accertamento della contravvenzione le norme generali sancite dalla procedura penale e per conseguenza il verbale redatto da un solo agente, se pure confermato da giuramento, « non faccia fede se non quando concorra qualche legittimo indizio, e valga altrimenti come semplice denunzia » (Codice di procedura penale, art. 340).

1582. La legge vuole che l'asseverazione con giuramento da parte dell'agente avvenga dinanzi al sindaco; però, come per tentare la conciliazione, così anche per ricevere il giuramento in discorso, nulla vieta che il sindaco deleghi un funzionario degli uffizi comunali.

1583. Si osservi ancora che l'art. 201 stabilisce che basti, fino a prova contraria, la deposizione giurata di uno degli agenti per « l'accertamento delle semplici contravvenzioni ai *regolamenti locali* ». Pertanto, ove si tratti di contravvenzioni a provvedimenti di ordine generale, posto che, come già si osservò, si tratta nella specie di un mezzo probatorio eccezionale, non pare basti la denunzia giurata di un solo agente, ma debbasi richiamare per la prova l'articolo 340 del Codice di procedura penale.

1584. Compilato il verbale di contravvenzione, occorre che questa sia regolarmente contestata; e ciò si ha mediante la notificazione dell'intimazione al domicilio del contravventore (1).

Art. 202 (Testo unico, art. 177). — **Sì prima che dopo la detta deposizione, il sindaco chiamerà i contravventori avanti di sè colla parte lesa onde tentare la conciliazione. Il verbale di conciliazione acconsentito e firmato da ambo le parti col sindaco esclude ogni procedimento.**

Quando non vi esista parte lesa il contravventore sarà ammesso a fare oblazione per l'interesse pubblico.

L'oblazione sarà accettata dal sindaco per processo verbale, che avrà lo stesso effetto di escludere ogni procedimento.

1585. Chiamata del contravventore. — 1586. Quando è obbligatoria. — 1587. Carattere della composizione. — 1588. Conseguenze. — 1589. Verbale della conciliazione. — 1590. Sottoscrizione. — 1591. Il segretario non ha diritto ad emolumento. — 1592. La redazione del verbale è di essenza. — 1593. Il verbale è titolo esecutivo. — 1594. *Quid* se sono più i contravventori e uno solo comparisca? — 1595. Vi è solidarietà fra più contravventori? — 1596. Effetti della mancata conciliazione. — 1597. Prescrizione. — 1598. Dell'oblazione. — 1599. Differenze fra le oblazioni. — 1600. Quando non vi è parte lesa non è prescritto il tentativo di conciliazione. — 1601-1602. Fin quando il contravventore può fare l'oblazione. — 1603. Verbale dell'oblazione. — 1604. Effetti di essa. — 1605. L'oblazione non è tassa. — 1606. Se il minorenne possa fare l'oblazione. — 1607. Regolamenti locali cui l'art. 202 non si applica.

1585. All'accertamento — o per meglio dire: alla denunzia — della contravvenzione, di cui si è parlato nell'articolo precedente, seguono le pratiche per un amichevole ed equo componimento fra il trasgressore e il rappresentante della comunità i cui regolamenti furono violati. La chiamata del contravventore non è, come si rileva dall'articolo in esame, subordinata alla formalità che già siasi accertata la contravvenzione nei debiti modi, cioè col verbale e il giuramento dell'agente, potendo essere fatta anche prima.

1586. La chiamata di cui trattasi non è sempre obbligatoria: lo è solo quando vi sia una parte lesa, come chiaramente

---

(1) Cass. Firenze, 1° dicembre 1875 (*Man. amm.*, 1876, 123).

si apprende dalla dizione dell'articolo; mentre invece è facoltativa e lasciata all'apprezzamento del sindaco ove la parte lesa manchi (1). Da ciò una importante conseguenza: che, cioè, nel primo caso non può aver luogo il giudizio di contravvenzione se il tentativo di conciliazione non abbia avuto luogo, essendo questa una condizione necessaria, data la sua obbligatorietà, per l'esperimento della azione penale.

1587. Già notammo che è errore il considerare la contravvenzione ai regolamenti ed ordini comunali come reato di azione privata solo per ciò che può venir meno l'azione per mezzo della composizione: questa rappresenta un'opportuna applicazione, saggiamente ristretta entro giusti limiti, del concetto germanico, perdurato anche dopo le invasioni, del riaffermare la *pace* pubblica turbata dalla apparizione del reato col dare facoltà all'accusato di erogare una somma (*compositio, fredo*). Sparito via via col progresso dei tempi tale modo di punizione pecuniaria per i reati più gravi e limitato attualmente alle semplici infrazioni dei regolamenti comunali, esso non toglie che la contravvenzione avvenuta sia e rimanga un reato di azione pubblica, come sempre ha riconosciuto la dottrina e la giurisprudenza (2).

1588. Da ciò due importanti conseguenze:

1° Non è in alcun modo applicabile nel caso in esame la disposizione dell'art. 352 del Codice di procedura penale: e quindi, se pure il sindaco non sia comparso nel giudizio, deve tuttavia questo continuarsi senza che l'imputato possa per tale assenza chiedere la propria assolutoria;

2° La composizione che si opera a mezzo della desistenza della parte lesa dalla contravvenzione, non può verificarsi se non dinanzi al sindaco; onde, dopo compiuta la trasmissione

---

(1) La Corte di cassazione di Roma, con sentenza 6 febbraio 1904 (*Riv. amm.*, LV, 761), ritenne che la disposizione della prima parte dell'art. 202 relativa alla chiamata dei contravventori davanti al sindaco per la facoltà dell'oblazione riflette tutte le contravvenzioni ai regolamenti locali, siavi o no parte lesa.

(2) App. Venezia, 11 novembre 1876 (ASTENGO, *Man.*, 1877, pag. 237; MAZZOCCOLO, op. cit., pag. 412).

degli atti al pretore e incoato il relativo giudizio, questo non può cessare per remissione dell'offeso.

1589. Quando la conciliazione segua, deve redigersene verbale, il quale, firmato da ambe le parti col sindaco, esclude ogni procedimento. Il verbale va scritto su carta da bollo da una lira, in omaggio all'art. 19, n. 18, della legge 4 luglio 1897, n. 414, che prescrive debbano scriversi su tale carta « gli originali e le copie delle obbligazioni per componimento delle contravvenzioni alle leggi ed ai regolamenti ». Non ha però nulla che vedere nella specie, lo si avverta a scanso di equivoci, la legge del 10 aprile 1892, n. 191, relativa alla desistenza delle parti in materia di reati di azione privata.

1590. L'art. 202 richiede per la conciliazione la firma di ambe le parti. S'intende però che valgono e devono avere applicazione le norme generali circa la rappresentanza ed assistenza ove si tratti, secondo i casi, di persone sfornite di piena capacità.

1591. Il segretario comunale non ha diritto a percepire alcun emolumento per il verbale redatto, non essendo questo contemplato nella tabella n. 3, annessa al regolamento comunale (1).

1592. La redazione del verbale è di essenza perchè la conciliazione produca effetto. Ciò si arguisce non tanto dagli argomenti d'analogia che possono trarsi da quello che è stabilito per le transazioni, le quali devono risultare da atto scritto a pena di nullità; non tanto dal fine stesso delle conciliazioni, di resecare cioè le incertezze con un sicuro mezzo di prova, quale può essere solo dato dalla scrittura, quanto dalla dizione dell'articolo in esame, ove è detto: « Il verbale di conciliazione acconsentito e firmato... esclude ogni procedimento ». Pertanto, ove il verbale manchi, si ha giuridicamente la inesistenza dell'atto, e quindi non può ricorrersi ad altro mezzo di prova.

---

(1) Nota del Ministero dell'interno, 6 agosto 1872.

1593. È superfluo osservare che il verbale di cui trattasi, essendo un atto pubblico, può essere senz'altro posto in esecuzione ove il contravventore siasi nel medesimo obbligato a corrispondere alla parte lesa una somma, e non adempia, qualunque sia la entità di tale somma.

Per tale inadempimento però non si rescinde la conciliazione avvenuta, nè può rivivere l'azione penale già estinta (1).

1594. Accenniamo ad una questione non priva di pratica importanza. Quando si tratti di più contravventori e uno solo di essi comparisca dinanzi al sindaco, la conciliazione seguita con la parte lesa fa venir meno l'azione anche verso gli altri?

L'articolo 88, alinea 1°, del Codice penale dispone che la remissione a favore di uno degli imputati giova anche agli altri, e ciò perchè unica è l'azione, e questa non può estinguersi in parte. Pertanto la disposizione accennata è applicabile anche nel caso di conciliazione.

1595. *Quid* dell'obbligo assunto da più contravventori verso la parte lesa, in seguito alla avvenuta conciliazione? Saranno essi tenuti solidalmente per la somma che si fossero obbligati a corrispondere? Niun dubbio che il vincolo per il risarcimento del danno fosse dapprima solidale, siccome nascente da delitto (art. 1156 del Codice civile). Però essendo sopravvenuto l'accordo, alla parte lesa non spetta più l'azione *ex delicto*, ma bensì la contrattuale; e per conseguenza non si ha più la solidarietà dei debitori, se non quando la medesima siasi espressamente pattuita (art. 1118 del Codice civile).

1596. *Quid* degli effetti della mancata conciliazione? Il tentativo di essa può almeno servire come atto interruttivo della prescrizione dell'azione penale? Siamo indotti a ritenere la negativa di fronte all'art. 93 del Codice penale. Vero è bensì che tale articolo annovera fra gli atti interruttivi *qualsiasi provvedimento* del giudice diretto contro l'imputato, e in genere qualsiasi *atto di procedimento* se la legge stabilisca un termine di prescrizione più breve di un anno; ma

(1) Cons. di Stato, 6 ottobre 1862 (*Legge*, 1862, 368).

nondimeno ci pare che tali disposizioni non siano applicabili nella specie, non esercitando il sindaco, con la chiamata e col tentativo di conciliazione, alcuna funzione di giudice, ma solo compiendo un atto essenzialmente equitativo.

1597. È piuttosto da considerarsi come sospesa la prescrizione dell'azione fino a che le pratiche per la conciliazione non sono chiuse; e ciò perchè, come si è già detto, questa formalità è indispensabile perchè quindi, mancata la composizione, l'azione stessa possa esercitarsi dinanzi al magistrato; onde ha senza dubbio efficacia l'art. 92, capoverso, del Codice penale, in quanto dispone: « Se l'azione penale non possa essere promossa o proseguita che dopo una speciale autorizzazione, ovvero dopo che sia risoluta una questione deferita ad altro giudizio, la prescrizione rimane sospesa, e non riprende il suo corso che dal giorno in cui l'autorizzazione sia data o la questione sia stata definita ».

1598. Fin qui abbiamo contemplato il caso che vi sia una parte lesa dalla contravvenzione, ed abbiamo veduto le norme che riguardano la conciliazione. Veniamo ora a parlare della *oblazione*, la quale si ha quando parte lesa non vi sia e il contravventore intenda liberarsi offrendo una data somma per la remissione dell'azione penale da parte del sindaco.

Questo modo di estinzione dell'azione penale ha sanzione non solamente nell'art. 202 della legge comunale e provinciale, ma anche nell'art. 101 del Codice penale così concepito: « Quando la legge non disponga altrimenti, nelle contravvenzioni per le quali è stabilita la sola pena pecuniaria non oltre le lire trecento, l'imputato può far cessare il corso dell'azione penale pagando, prima dell'apertura del dibattimento, una somma corrispondente al massimo della pena stabilita per la contravvenzione commessa, oltre alle spese del procedimento ».

1599. Fra le due specie di oblazioni, quella ora ricordata e l'altra regolata dalla legge comunale e provinciale, sussistono però essenziali differenze che ora accenneremo e che meglio svolgeremo in seguito:

a) la prima si può avere, date certe condizioni, per ogni specie di contravvenzione, la seconda invece per le sole contravvenzioni ai regolamenti locali;

b) la prima presuppone l'offerta di una somma determinabile a seconda della pena pecuniaria fissata dalla legge nei singoli casi; nella seconda invece la somma è determinata con un criterio tutto subbiettivo dal sindaco, in quella misura che egli stimerà conveniente;

c) la somma stessa va, nella prima ipotesi, a favore dell'erario, nella seconda invece entra nella cassa del Comune;

d) riguardo al tempo: l'oblazione di cui all'art. 101 del Codice penale deve essere fatta « prima dell'apertura del dibattimento », mentre quella per infrazione ai regolamenti comunali può validamente farsi anche nel corso del giudizio, e, secondo alcuni, anche dopo la sentenza.

1600. Abbiamo già in altro luogo avvertito che mentre il tentativo di conciliazione è obbligatorio, nessun obbligo invece incombe al sindaco di invitare il contravventore, nell'assenza di parte lesa, a liberarsi dall'imputazione mediante oblazione. Quindi è che se nel primo caso sarebbe nullo il rinvio delle parti al giudizio senza essersi prima tentato il componimento, nessuna irregolarità si avrebbe invece nel secondo caso ove non siasi previamente invitato l'imputato a comporre la contravvenzione. Però, anche in questa seconda ipotesi, se il colpevole si presentasse a far oblazione al sindaco non potrebbe rifiutarsi di accettarla per deferirlo invece alla autorità giudiziaria (1).

1601. È controverso il momento fino al quale può validamente farsi l'oblazione. Si sostiene da alcuni che la medesima possa aver luogo fino alla pubblicazione della sentenza. Questa prima opinione si appoggia alla considerazione che se è giusto l'ammettere l'imputato a liberarsi dall'addebito fattogli prima del giudizio e quando ancora è ignoto l'esito di questo, sarebbe invece sconveniente concedere al condannato la via per sottrarsi alle conseguenze della pena e dargli modo di eludere

(1) Cass. Firenze, 17 novembre 1877.

la condanna. Si trae ancora argomento di analogia a sostegno di questa opinione da quanto, in casi consimili, dispongono il Regolamento sul dazio consumo del 27 febbraio 1898 e il Regolamento doganale del 26 gennaio 1896. Da ultimo è a ricordarsi che con la restrizione accennata fu intesa la facoltà di fare oblazione dal Ministero di grazia e giustizia con nota al Ministero dell'interno 7 luglio 1870, e in questo senso decise ancora qualche Corte (1).

1602. Nondimeno il Ministero delle finanze (2) è andato in contrario avviso, ritenendo valida ed efficace l'oblazione fatta ed accettata anche dopo la sentenza di condanna; e ciò sul riflesso che la legge non abbia in proposito fissato alcun termine. Questa seconda opinione a noi pare sia preferibile. Essa acquista risalto dal fatto che, quando il legislatore volle, fissò il termine, come per l'oblazione regolata dall'art. 101 del Codice penale, ove è detto espressamente che la medesima deve aver luogo prima della « apertura del dibattimento ». Se pertanto nell'art. 202 della legge comunale e provinciale non troviamo posta alcuna restrizione, riteniamo se ne debba arguire che

---

(1) Cass. Torino, 13 luglio 1887 (*Foro ital.*, 1887, II, 473). La Cassazione di Roma, 17 luglio 1896 (*Riv. amm.*, LVII, 842), andò fino a ritenere che la facoltà di oblazione in materia di contravvenzione ai regolamenti munipali deve essere esercitata in *limine litis* e che vi si rinuncia quando si sia accettata e provocata la discussione in merito. E con altra sentenza del 7 gennaio 1904 (*Ivi*, LV, 839) giudicò che l'oblazione deve essere fatta od accettata prima della trasmissione del processo al pretore, anche se il processo segua in contumacia, sicchè debba ripetersi per l'opposizione del condannato. Che l'oblazione fatta dopo che il sindaco, non essendo riuscito l'amichevole componimento, abbia trasmesso gli atti al pretore pel giudizio, non sia più efficace ad arrestare l'azione penale, decise la Corte di cassazione di Roma con sentenza 1° aprile 1901 (*Foro it.*, 1901, II, 487): « Che se è vero, — disse la Corte — che la legge tace intorno ai termini necessari in cui si debba incominciare e compiere il giudizio, non è però men vero che le contravvenzioni ai regolamenti municipali sono di azione pubblica e, stando alla dizione del 1° e 2° capov. dell'art. 202, allora soltanto può escludersi ogni procedimento quando, essendovi parte lesa, il verbale di conciliazione sia dalle parti firmato, e quando venga fatta ed accettata l'oblazione dal contravventore; ma, ove non avvenga nè verbale di conciliazione, nè l'oblazione, il sindaco manda i verbali al pretore, e investendo il magistrato del procedimento, per legge ogni sua facoltà viene meno ».

(2) Risoluzione 10 settembre 1865 (ASTENGO, *Man.*, 1865, pag. 329).

l'oblazione di cui trattiamo possa efficacemente farsi fino a che la sentenza non sia passata in giudicato, e quindi anche in grado d'appello, dovendo prevalere l'interpretazione favorevole all'imputato. Nè può accogliersi l'argomento di analogia dedotta dai propugnatori della prima opinione dai citati regolamenti daziario e doganale, trattandosi evidentemente di disposizioni odiose e restrittive relative a materia penale, e da limitarsi pertanto esclusivamente al caso che contemplano, e non da richiamarsi per risolvere un caso dubbio in senso sfavorevole al giudicabile. E tanto meno può, sempre a sostegno della prima opinione che combattiamo, risalirsi, come si fece dalla Cassazione di Torino nella suindicata sentenza, al fondamento giustificativo della oblazione e alla *mens legis*, per arguirne che la oblazione stessa non sia da ammettersi dopo pronunziata la sentenza, essendo canone del diritto penale il noto principio che solo in tanto può ricorrersi alla interpretazione così detta razionale, in quanto si tratti di avvantaggiare la posizione dell'imputato (1).

Riassumendo, e per le ragioni addotte, riteniamo che fino a quando la sentenza non sia passata in giudicato, l'oblazione possa essere ammessa (2).

1603. Come si è già detto per la conciliazione, così ancora per l'oblazione va redatto processo verbale allo scopo di escludere ogni ulteriore effetto dell'azione penale. Tale verbale va scritto su carta bollata da centesimi 50, in base al n. 6 del § 3, art. 19 della legge 4 luglio 1897, n. 414, sulle tasse di bollo, per cui devono scriversi sulla carta accennata « gli originali e le copie delle offerte per componimento delle contravvenzioni ai regolamenti di polizia urbana e rurale ».

1604. È qui da richiamarsi quanto si è già detto più sopra a proposito della conciliazione, che cioè la oblazione accettata

---

(1) PESSINA, *Elementi di diritto penale*, vol. 1°.

(2) Dobbiamo ora notare che la Cassazione di Roma, regolatrice in materia, ha con recente pronunziato (7 gennaio 1904) riconfermata la giurisprudenza della Cassazione di Torino, nel senso che l'oblazione debba essere fatta ed accettata prima della trasmissione del processo al Pretore.

produce immediatamente il suo effetto e cessa l'azione penale, senza che ciò sia subordinato al reale pagamento della somma convenuta. Spetta al sindaco, secondo i casi, la determinazione dell'ammontare di tale somma.

1605. È superfluo avvertire che la oblazione non ha alcun carattere di tassa; onde, in caso di contestazione giudiziale, si ha la competenza ordinaria per valore, e non la speciale per materia (1).

1606. La oblazione può anche farsi dal minorenne? Fu deciso in proposito che, come esso è personalmente responsabile del reato di contravvenzione, deve essere per correspettività ammesso a fare personalmente e indipendentemente dalla sua legale rappresentanza la oblazione, la quale è a riguardarsi un surrogato alla pena incorsa (2). Facciamo su tale massima le più ampie riserve. Il principio che il minore è pareggiato al maggiore di età per le obbligazioni nascenti da delitto o quasi delitto (art. 1306 Cod. civ.) significa semplicemente che di queste obbligazioni il minore risponde illimitatamente coi suoi beni, ma non già che egli diventi, in conseguenza della azione delittuosa, capace a contrattare neppure in riguardo alle sole conseguenze derivanti dal delitto compiuto. Ora, l'oblazione, nella misura e nel modo da prestarsi, implica un patto, un accordo: e siccome di questo il minore non è capace, segue che deve il medesimo all'uopo essere rappresentato dal padre o dal tutore) o assistito (curatore) se già emancipato. Si osservi come, — quando si adottasse la opinione contraria, — ben potrebbe darsi che il minore, per la sua inesperienza, si assumesse la responsabilità di un atto non punibile, oppure si obbligasse a corrispondere una somma sproporzionata alla colpa commessa, acquistando da un fatto immorale la capacità anteriormente negatagli dalla legge.

1607. Però l'art. 202, che esclude ogni procedimento per effetto di oblazione, si applica ai soli regolamenti che abbiano

---

(1) Cass. Napoli, 8 novembre 1873 (*Legge*, 1874, 122).
(2) Cass. Firenze, 9 agosto 1875 (*Man. amm.*, 1876, 14).

per oggetto l'esazione delle tasse comunali, il godimento dei beni comunali, l'ornato e la polizia locale, e gli ordini dei prefetti e dei sindaci in ordine alle suddette materie; quindi non è ammessa la facoltà della conciliazione per qualsiasi materia diversa da quelle ora enunciate, ancorchè sia contemplata in un regolamento locale (1). In particolare, le contravvenzioni ai regolamenti d'igiene non possono essere tacitate mediante oblazione a sensi dell'art. 202 (2), perchè quei regolamenti, a differenza di quelli ordinari di polizia locale, la cui osservanza non va oltre l'ambito del Comune, hanno carattere di generalità al pari della legge sulla sanità pubblica, di cui, per quanto possano riferirsi ai singoli luoghi, non sono che il complemento (3).

Art. 203 (Testo unico, art. 178). — **Non riescendo l'amichevole componimento, i processi verbali, asseverati come all'art. 201, saranno immediatamente trasmessi dal sindaco, per l'opportuno procedimento, al pretore, che ne spedirà ricevuta.**

1608. Trasmissione degli atti della contravvenzione al pretore. — 1609. Il sindaco nel giudizio di contravvenzione agisce *iure proprio*. — 1610. Per costituirsi parte civile deve essere autorizzato. — 1611. La non-comparizione del sindaco non arresta l'azione. — 1612. Il sindaco, malgrado l'azione in corso, ha sempre i poteri dell'art. 151. — 1613. Spese pei giudizi contravvenzionali. — 1614. Azione del privato leso dalla contravvenzione. — 1615. Delle persone civilmente responsabili. — 1616. Delle ammende. — 1617. *Quid* delle spese in caso di assoluzione?

1608. Fallito ogni tentativo di amichevole accordo, l'azione penale riprende il corso della procedura ordinaria; quindi gli atti vengono dal sindaco trasmessi al pretore, che deve conoscere della contravvenzione. Tale trasmissione deve essere fatta *immediatamente*, secondo la parola della legge; ma è

---

(1) Cass. Roma, 15 febbraio 1905 (*Riv. amm.*, LV, 217).

(2) Il Consiglio di Stato, con parere del 15 ottobre 1903 (*Man. amm.*, 1903, 456), ritenne però legale la disposizione del regolamento comunale di igiene che ammette la conciliazione per la contravvenzione al medesimo.

(3) Cass. Roma, 8 gennaio e 24 maggio 1904 (*Riv. amm.*, LV, 839).

superfluo notare che si tratta di una disposizione precettiva, per quanto debba raccomandarsene l'osservanza per il buon andamento dell'amministrazione e la speditezza del giudizio.

1609. Abbiamo più sopra esaminato la questione se il sindaco, nel disimpegno delle funzioni di cui agli articoli 202 e 203, agisca come rappresentante del Comune o quale ufficiale del Governo. Certo egli, anche come ufficiale di polizia giudiziaria (Codice di procedura penale, art. 57, n. 2), ha l'obbligo di « ricercare i reati, raccoglierne le prove e fornire all'autorità giudiziaria tutte le indicazioni che possono condurre allo scoprimento degli autori, degli agenti principali e dei complici » (art. 56, Codice citato). E poichè si tratta di atti che sono inerenti alla sua carica, e nella specie, più che dell'esercizio di una facoltà, trattasi dell'adempimento di un obbligo derivante dalla legge, segue che, per esercitare l'azione in via penale contro i contravventori ai regolamenti comunali, esso non ha bisogno di speciale autorizzazione del Consiglio o della Giunta (1).

1610. Ma se invece il sindaco si intendesse costituire parte civile (2), trattandosi allora dell'esperimento di una vera azione civile che appartiene al Comune, esso dovrà, in base all'art. 109 Codice di proc. pen., riportare l'autorizzazione del Consiglio comunale (art. 127, n. 5, legge comunale e provinciale), o della Giunta in via di urgenza (3).

1611. Richiamiamo qui quanto più sopra abbiamo già detto: che se pure il sindaco non si presentasse al giudizio, poichè l'azione penale è nella specie di natura pubblica, l'imputato malamente si farebbe a chiedere l'assolutoria in base alla assenza accennata.

1612. Rimessi al pretore gli atti relativi alla contravvenzione, non per questo vengono meno nel sindaco le facoltà

(1) Cass. Firenze, 8 gennaio 1875 (*Legge*, 1875, 72).
(2) Non vi ha dubbio che lo possa; art. 109, Codice procedura penale (Cass. Firenze, 7 luglio 1869).
(3) Cass. Torino, 27 maggio 1881 (*Legge*, 1881, I, 241).

di cui all'art. 151 della legge comunale e provinciale e potrà egli pertanto far eseguire i provvedimenti che riputasse necessari nell'interesse della sicurezza o igiene pubblica, facendo rimuovere quanto il contravventore abbia fatto di dannoso o con costruzioni pericolose, o con depositi nocivi, ecc. Quando l'imputato venisse prosciolto, contro l'operato del sindaco potrà reclamare alla Giunta provinciale amministrativa, in conformità all'art. 1, n. 4, della legge 1° maggio 1890 sull'ordinamento della giustizia amministrativa.

1613. L'art. 2 della legge 26 gennaio 1865, n. 2104, derogando all'art. 562 Codice di procedura penale, per cui le spese di procedura nei reati di azione pubblica sono anticipate dal pubblico erario, espressamente dispone che debbano anticiparsi dai Comuni le spese occorrenti per i giudizi di contravvenzione ai regolamenti locali; e ciò perchè, spettando in simili casi ai Comuni le pene pecuniarie, è giusto che le spese relative vengano sopportate dai medesimi. Però, quale sarà il limite di un simile onere? La Cassazione di Roma ha ritenuto che « i Comuni siano obbligati ad anticipare soltanto le spese che possono occorrere per l'istruttoria, come per testimoni, accessi sul luogo, perizie e simili, ma non anche per i diritti di cancelleria e degli uscieri » (1). E tale massima è stata adottata dal Ministero di grazia e giustizia, di accordo con quello delle finanze (2), con l'ordinare ai cancellieri di astenersi dal chiedere ai Comuni l'anticipazione per diritti di cancelleria e di notifica, salva l'azione per il pagamento dopo la condanna contro chi di ragione.

---

(1) Sentenza 1° giugno 1881, a Sezioni riunite (*Man.*, 1881, 231). Conformemente aveva già deciso la stessa Suprema Corte colle sentenze 25 aprile 1879 (*Rivista amm.*, XXXI, 158); 31 gennaio 1880, inedita: e 1° marzo 1881 (*Ivi*, XXXI, 271).

(2) Circ. del Ministero delle finanze, 10 giugno 1881 (*Man.*, 1881, 226). Con Nota del Ministero di grazia e giustizia del 25 febbraio 1899 (*Riv. amm.*, L, 266) fu poi ricordato che delle spese processuali per giudizi relativi a contravvenzioni ai regolamenti municipali, non deve chiedersi l'anticipazione ai Comuni. Se, quando il dibattimento è in corso, si presenti la necessità di procedere ad atti istruttori nell'interesse del Comune denunciante, il deposito non deve venir effettuato nelle mani del cancelliere, ma bensì (art. 95 del Regolamento 10 dicembre 1882) presso la Cassa postale.

1614. Si è fatta questione se il privato, nella acquiescenza dell'autorità comunale ad agire contro il contravventore ai regolamenti locali, possa farsi parte diligente, specialmente se leso dalla contravvenzione stessa indirettamente, come quando, ad esempio, sia stata sbarrata una strada od ingombrata da materiali e via dicendo. E si è ritenuta l'affermativa sul riflesso che in simili casi la contravvenzione lede anche il diritto particolare del privato (1). A noi pare che la questione proposta sia suscettibile di una soluzione più ampia di quella accennata. Non è in base ad una pretesa lesione del proprio diritto che il privato può nella specie provocare il procedimento penale sporgendo querela, ma bensì per il fatto che, essendo la contravvenzione un reato di azione pubblica, chiunque, se pure non danneggiato, è ammesso a farne denunzia (Codice di procedura penale, art. 98), eccitando la apertura del processo, e fornendo i mezzi di prova.

1615. È superfluo ricordare che al giudizio potranno essere chiamate anche le persone civilmente responsabili, ove ricorrano gli estremi di cui all'art. 60 del Codice penale, osservandosi le norme stabilite dagli art. 549 e segg. del Codice di procedura penale.

1616. Veniamo da ultimo a parlare delle ammende che venissero inflitte in caso di condanna. L'art. 2 della citata legge 26 gennaio 1865, n. 2104, dispone in proposito che « apparterrà ai Municipi il prodotto delle pene pecuniarie e delle relative oblazioni o transazioni per contravvenzioni ai regolamenti comunali, o nell'interesse di un consorzio di più Comuni... ».

È da avvertire però che va prelevata da tale prodotto la parte dovuta agli scopritori delle contravvenzioni medesime (2): e la giurisprudenza ha ritenuto che non solamente costoro hanno diritto ad una aliquota sulle ammende inflitte ai contravventori, ma l'hanno anche gli agenti della pubblica forza che abbiano concorso all'accertamento del reato prestando

(1) Per la giurisprudenza vedi in MAZZOCCOLO, op. cit., pag. 609.
(2) Nota del Minist. dell'interno, 15 luglio 1868 (*Man. amm.*, 1868, 236).

mano forte agli agenti scopritori (1). È necessario però, perchè la devoluzione accennata a favore dei Comuni abbia luogo, che si tratti di pene pecuniarie comminate per trasgressioni che non hanno altra sanzione se non nei regolamenti locali. Pertanto le ammende che si infliggono per contravvenzioni, le quali, sebbene richiamate nei regolamenti di polizia locale, sono però previste da leggi o regolamenti generali, non appartengono al Municipio, ma bensì all'erario (2).

1617. *Quid* delle spese del procedimento in caso di assolutoria? È stato deciso che esse non possono essere poste a carico del Comune, ove questo non siasi costituito parte civile (3).

Art. 204 (Testo unico, art. 179). — **Gli amministratori comunali che intraprenderanno o sosterranno lite, quando la relativa deliberazione non sia stata approvata a termini della presente legge, saranno responsabili in proprio delle spese e dei danni cagionati dalla stessa lite.**

1618. Casi contemplati dall'art. 204. — 1619. Inesattezza delle espressioni usate da detto articolo. — 1620. Come avrebbe dovuto essere formulato. — 1621. Casi diversi in esso contemplati. — 1622. Lite iniziata unicamente dal sindaco. — 1623. Quando venga posteriormente ratificata. — 1624. Quando non sia ratificata. — 1625. Lite deliberata dalla Giunta municipale. — 1626. Quando ricorra l'applicazione dell'art. 204. — 1627. Mancanza dell'autorizzazione della Giunta provinciale amministrativa. — 1628. Responsabilità solidale degli amministratori. — 1629. Effetti di una lite non autorizzata. — 1630. Primo sistema. — 1631. Secondo sistema. — 1632. Terzo sistema. — 1633. Ragioni in favore di questo sistema; art. 2 del Codice civile. — 1634. Le pubbliche amministrazioni in giudizio. — 1635. Diritti del Comune. — 1636. Conseguenze. — 1637. La sentenza di condanna del Comune non può essere eseguita. — 1638. Dottrina e giurisprudenza. — 1639. Se la nullità derivante dalla mancanza di autorizzazione possa essere eccepita da tutte le parti. — 1640. Non può essere eccepita che dal Comune. — 1641. Motivi di questa dottrina. — 1642. Suo fondamento nei Codici civile e di procedura civile. — 1643. Dottrina e giurisprudenza francese. — 1644. Distinzione fra la deliberazione del Consiglio comunale che vota la lite e l'autorizzazione della Giunta provinciale.

1618. L'articolo 204 contempla due casi: 1° Il caso di una lite promossa o sostenuta dal sindaco e dagli amministratori senza che sia stata deliberata dal Consiglio comunale; —

(1) Cass. Firenze, 8 gennaio 1875 (*Legge*, 1875, 172).
(2) Nota del Ministero dell'interno, 24 giugno 1870 (*Man. amm.*, 61).
(3) Cass. Torino, 3 marzo 1880 (*Man.*, 1880, 286).

2° il caso di una lite promossa o sostenuta dal sindaco, deliberata dal Consiglio comunale, ma non autorizzata dalla Giunta provinciale amministrativa.

Esamineremo poi gli effetti della lite in ordine al Comune ed ai terzi.

1619. Il modo con cui l'art. 204 esprime questo doppio concetto, non è esatto: se le parole « quando la relativa deliberazione non sia stata *approvata* a termini della presente legge » si dovessero intendere nel loro letterale significato, esse si riferirebbero esclusivamente all'autorizzazione della Giunta provinciale a stare in giudizio. Infatti il Consiglio comunale non « approva » le liti: le delibera. Chi le « approva » o, per dir meglio, chi le « autorizza » è la Giunta provinciale amministrativa.

1620. Ma la stessa collocazione dell'art. 204 nel capo VIII delle « Disposizioni generali per l'amministrazione comunale » dice chiaramente l'intendimento del legislatore; e per esprimerlo esattamente l'art. 204 avrebbe dovuto essere compilato nei termini seguenti: « Gli amministratori comunali che imprenderanno o sosterranno una lite, quando questa non sia stata deliberata dal Consiglio e, nel caso preveduto dall'articolo 195, autorizzata dalla Giunta provinciale amministrativa, saranno responsabili, ecc. ».

1621. Nell'esame di questo articolo dobbiamo vedere:

1° come può avvenire che il sindaco sostenga una lite non deliberata dal Consiglio;

2° quali amministratori possano deliberarla;

3° quali le conseguenze;

4° quando, deliberata dal Consiglio la lite, questa non sia autorizzata dalla Giunta provinciale amministrativa;

5° quali le conseguenze di una lite non autorizzata dalla Giunta provinciale.

1622. Il caso in cui il sindaco promuova o sostenga di propria iniziativa una lite senza deliberazione del Consiglio, e nemmeno della Giunta in via d'urgenza, non è certo fre-

quente; ma si verifica, specialmente nei Comuni nei quali, per l'ignoranza dei consiglieri, tutto si concentra nel sindaco e, qualche volta, nel segretario comunale, del quale il sindaco stesso è strumento. In simil caso, spetta anzitutto alla autorità giudiziaria di rilevare, anche d'ufficio (ove la parte avversaria non lo faccia), la mancanza della deliberazione consigliare e, sospeso il giudizio, ordinare al sindaco di provvedervi a norma di legge.

1623. Se il Consiglio comunale approva l'atto del sindaco e lo dichiara con regolare deliberazione, la lite si ha come legalmente istituita; chè il Consiglio non ratifica, ma fa suo l'atto del sindaco: in una parola, si presume che la lite sia stata *ab initio* deliberata dal Consiglio.

1624. Se il Consiglio non fa sua la lite, ha luogo allora la disposizione dell'art. 204, pel quale le spese ed i danni che ne derivano vanno personalmente a carico del sindaco.

1625. Ma la lite può essere stata deliberata dalla Giunta municipale: e allora possono verificarsi due ipotesi: l'una, che la deliberazione sia stata ratificata dal Consiglio comunale, giusta l'art. 136; e in questo caso la lite è lite del Consiglio, salva, ove occorra, l'autorizzazione della Giunta provinciale. L'altra ipotesi è che il Consiglio neghi la sua ratifica: e in questo caso la lite rimane atto personale dei membri della Giunta municipale, i quali ne rispondono individualmente; la responsabilità, cioè, va a carico di coloro che, dal verbale della relativa deliberazione, risultino averla votata; e non la incorrono coloro che l'hanno respinta. Per simile deliberazione scomparisce la collegialità e quindi la solidarietà, come cessa la irresponsabilità: si ha l'applicazione rigorosa dell'art. 136, che dichiara la « responsabilità personale » dei membri della Giunta: cioè non v'ha responsabilità per chi non ha colpa (1).

---

(1) MATTIROLO, *Trattato di diritto giudiziario civile*, 4ª ed., vol. II, n. 79; MAGNI, sull'art. 179, nn. 3 e 4. — Cons. di Stato, 13 novembre 1883 (*Legge*, 1884, I, 702); Cass. di Torino, 24 febbraio 1875 (*Ivi*, 1875,

1626. In tutti questi casi ricorre evidente l'applicazione del principio della responsabilità sancita dall'art. 204.

1627. Ma se il Consiglio deliberi la lite, dia ordine al sindaco di comparire in giudizio, senza però che la Giunta provinciale conceda l'autorizzazione, anzi, se questa autorizzazione sia espressamente negata? — Anche in questo caso i consiglieri che l'hanno votata sono individualmente responsabili; ma, per le ragioni sopra dette, i consiglieri che l'hanno respinta non incorrono responsabilità di sorta. Dal verbale deve apparire chi ha votato e chi ha respinta la lite; ove ciò non si rilevi, la responsabilità investe tutti i consiglieri che hanno partecipato alla deliberazione; è ammessa però la prova in contrario per i consiglieri che abbiano negato il loro voto nella lite.

1628. L'atto con cui il sindaco inizia una lite non deliberata dal Consiglio comunale, le deliberazioni con le quali dalle Giunte municipali o dai Consigli comunali si decidono liti che non vengono poi autorizzate dalla Giunta provinciale importando spese illegalmente fatte, gli amministratori che se ne sono resi responsabili cadono sotto la disposizione dell'art. 280; la loro responsabilità è solidale per l'art. 1556 del Codice civile; e su di essa pronunciano il Consiglio di Prefettura e la Corte dei conti (1).

1629. Ma quali gli effetti della lite fra il Comune ed i terzi? In altri termini, la illegalità del giudizio promosso ne importa essa la nullità, di guisa che la lite non legalmente deliberata dal Consiglio non possa nè giovare, nè danneggiare il Comune? O invece sono validi gli atti, salva sempre la responsabilità individuale degli amministratori che hanno illegalmente

---

II, 166); 1° agosto 1882 (*Ivi*, 1882, I, 52; II, 585); 26 aprile 1878; 21 maggio 1881 (*Giurispr. Tor.*, 1878, 462; 1881, 568); 23 agosto 1881 (*Legge*, 1882, 1, 10); 11 settembre 1883 (*Ivi*, 1884, I, 83), ecc.

(1) Corte dei conti, 29 gennaio 1890 (*Foro it.*, 1890, III, 44). — Il MAZZOCCOLO (op. cit., p. 611) opina invece che l'azione contro gli amministratori deve esperirsi in sede civile e dà luogo alla loro condanna nello stesso giudizio in cui si rileva la mancanza di autorizzazione.

deliberata e proseguita la lite? — La questione è grave: dottrina e giurisprudenza sono divise; occorre quindi esaminarle diligentemente, per venire alla soluzione che meglio risponde ai principî generali del diritto pubblico, del diritto civile e del diritto processuale.

1630. Due sistemi sono in presenza: secondo il primo, quando per una determinata violazione di legge è stata espressamente stabilita una determinata sanzione, questa sola deve intendersi voluta dal legislatore, e nessun'altra: e poichè dall'art. 204 è detto che gli amministratori i quali intraprendono o sostengono una lite rispondono in proprio e in solido delle spese e dei danni, il magistrato deve bensì condannarli alle spese ed ai danni, ma sono e rimangono validi gli atti compiuti, e la lite produce ogni suo effetto tanto pel Comune quanto per la parte contraria. In questo senso si hanno decisioni, non numerose, e qualche autore (1).

1631. Una seconda dottrina fa la distinzione seguente: sono nulli di nullità assoluta gli atti compiuti in un giudizio non deliberato legalmente dal Consiglio comunale (2); sono però validi quando anche la lite, deliberata dal Consiglio, non sia stata autorizzata dalla Giunta provinciale amministrativa (3).

1632. Secondo una terza dottrina, non solo la mancanza di deliberazione del Consiglio comunale vizia di nullità nei riguardi del Comune tutto il giudizio in cui il Comune sia attore o convenuto, ma uguale effetto deriva dalla mancanza dell'autorizzazione della Giunta provinciale. E questa dottrina

(1) Cass. Palermo, 29 maggio 1884; 14 agosto 1890 (*Circ. giur.*, 1884, II, I, 267; 1891, II, 11). — MERLIN, *Repert.*, vocab. *Nullité*.

(2) Ripetiamo qui l'avvertenza che così la dottrina che la giurisprudenza commettono una flagrante alterazione della legge quando parlano di *autorizzazione* data dal Consiglio comunale al sindaco per istare in giudizio: il Consiglio non *autorizza* la lite: la *delibera*. Il sindaco non ha per sè altra qualità che di *rappresentare* in giudizio il Comune quando il Consiglio ha *deliberato* la lite.

(3) In questo senso la Cassazione di Torino, 18 novembre 1862 (*Bollettino ufficiale delle sentenze* della Cassazione, 1862, pag. 474); 4 aprile 1873 (*Legge*, 1873, II, 103); 2 marzo 1873 (*Giurispr. Tor.*, 1873, 370; 17 aprile 1874 (*Giurispr. ital.*, 1874, I, 210).

che sola risponde così alla lettera come allo spirito della legge, vuol essere brevemente dichiarata.

1633. Se per l'art. 2 del Codice civile le persone giuridiche (e fra queste i Comuni) godono dei diritti civili, lo stesso articolo aggiunge che ne godono « secondo le leggi e gli usi osservati come diritto pubblico ». Ora, fra i diritti civili primeggia quello di stare in giudizio per la tutela delle proprie ragioni; e i Comuni hanno quindi il diritto di deliberare intorno alle azioni da promuovere e da sostenere in giudizio (art. 126, n. 5). Ma se la deliberazione consigliare è il fondamento necessario di ogni giudizio, essa però non è per se medesima sufficiente a costituire il Comune in qualità di legittimo contraddittore quando si tratti delle cause contemplate dall'art. 204: occorre in questo caso l'autorizzazione della Giunta provinciale amministrativa: autorizzazione che solo può dare al Comune la capacità perfetta per comparire in giudizio.

1634. Quando si tratta di pubbliche amministrazioni, delle loro funzioni, dei loro rapporti, si esce dal diritto privato per entrare nel diritto pubblico: in altri termini, le disposizioni di legge che governano la costituzione e l'azione delle Amministrazioni, *jura et leges quae civitatem constituunt* (1), hanno un carattere imperativo, che s'impone al diritto privato e lo domina, e al quale i magistrati sono tenuti di ottemperare (2). In sostanza, le prescrizioni delle leggi amministrative hanno sempre la prevalenza su quelle delle leggi di diritto privato, salvo quando sia diversamente disposto. È presunzione *juris et de jure* che le leggi di diritto pubblico hanno per oggetto la conservazione e il progresso delle società; che quanto esse comandano *reipublicae interest* che venga eseguito. E deve sempre aversi presente la massima fondamentale, più volte ricordata, che in quanto riguarda le pubbliche amministrazioni il diritto pubblico è la regola; e che al diritto privato allora

---

(1) CICERONE, *De Orat.*, II, 161.

(2) *Quod publica jura praescribunt magis sequi judices debent* (L. 2, *C. Theod*, *De divinis rescriptis*, I, 2).

solo si fa capo in via suppletiva quando sulla materia controversa manchi una disposizione di diritto pubblico (1).

1635. Quando adunque la legge dispone che un Comune non può stare in giudizio per determinate controversie senza l'autorizzazione della Giunta provinciale, si ha in questa disposizione un precetto di ordine pubblico, la cui violazione è sancita da nullità a favore del Comune. E la nullità deriva da ciò che il Comune può sostenere che, come persona giuridica, come pubblica amministrazione, non è comparso in giudizio: sono comparsi in suo nome, senza averne qualità, degli individui, i quali, ponendosi fuori della legge, hanno assunto delle responsabilità personali alle quali ha diritto di restare estraneo il Comune. E perchè questo non può essere parte in giudizio che per gli effetti dell'autorizzazione a comparire, ne segue che la lite può ritenerla come *res inter alios acta*; l'essersi fatto illegale uso del suo nome non lo obbliga (2): egli ha diritto di sostenere che chi è comparso, quegli ha agito per conto proprio, e deve rispondere.

1636. Applicando questi principî alle combinate disposizioni degli articoli 195 e 204, dobbiamo quindi conchiudere che un giudizio promosso o sostenuto senza l'autorizzazione prescritta dà luogo a due diverse sanzioni:

1° la condanna in solido alle spese e ai danni della lite a carico degli amministratori che l'hanno intrapresa senza autorizzazione;

2° l'inefficacia del giudizio e della sentenza di condanna relativamente al Comune.

1637. Si intende che chi ha ottenuto la condanna del Comune non solo non può eseguirla contro il Comune, ma, per le spese e i danni, non può chiederne l'anticipazione alla cassa comunale, salvo il regresso di questa: deve agire diret-

---

(1) Vedi l'*Introduzione al Codice costituzionale e amministrativo del Regno d'Italia*, per G. SAREDO, § III, nn. 11 e 19).

(2) *Nulli permittitur nomine civitatis vel Curiae experiri, nisi ei, cui lex permittit, aut, lege cessante, Ordo dedit* (L. 3, D., *Quod cujuscunque univers. nomine*, VII, 4).

tamente contro gli amministratori responsabili, procedere a norma dell'art. 280 della legge comunale.

1638. La dottrina e la giurisprudenza si sono oggimai assodate in questo concetto: e, come conseguenza logica di esso, si è ritenuto che la necessità dell'autorizzazione essendo disposizione di ordine pubblico, può essere sollevata l'eccezione in ogni stato della causa e in ogni grado di giurisdizione (1).

1639. Ma se l'eccezione della mancata autorizzazione non venga sollevata? Se il magistrato pronuncia in merito? Avremo una nullità assoluta, radicale, della sentenza, da opporsi sia dal Comune, senza distinguere se sia stato attore o convenuto, sia dalla parte avversaria? O avremo invece una nullità opponibile solamente dal Comune?

Per la nullità assoluta, *erga omnes*, è prevalente la giurisprudenza. Si osserva che in una lite in cui è parte il Comune non autorizzato, manca in realtà la *persona*, poichè il Comune non può per sè stare in giudizio senza che la sua capacità sia integrata; che la necessità della integrazione della persona giuridica del Comune è prescritta da ragioni d'ordine pubblico, che non ammettono eccezione; e che la parte contraria stessa non potendo ignorare la legge, aveva il diritto ed il dovere di esigere che il Comune si presentasse in giudizio legalmente costituito; e il non averlo fatto, la rende imputabile di una negligenza della quale deve subire le conseguenze: e quanto all'autorità giudiziaria, essa non può pronunciare sul merito di una causa nella quale una parte non ha qualità per stare in giudizio (2).

---

(1) MATTIROLO, *Trattato di diritto giudiziario*, II, nn. 72 e seguenti. — GIRIODI, *Il Comune nel diritto civile*, n. 586. – Cass. Roma, 28 novembre 1876 (*Legge*, 1877, II, 343); 25 maggio 1889 (*Giurispr. Tor.*, XX, 739); 31 luglio 1883 (*Ivi*, XX, 739); 9 luglio 1890 (*Filangeri*, 1881, 2, 6); 7 giugno 1882 (*Giurispr. Tor.*, 1882, 540); Cass. Palermo, 7 febbraio 1881 (*Gazz. leg.*, VI, 191).

(2) Cass. Torino, 4 aprile 1893 (*Giurispr. Tor.*, 1873, 370); 8 aprile 1874 (*Ivi*, 1874, 292); 21 giugno 1876 (*Ivi*, 1877, 42); 1° giugno 1878 (*Ivi*, 1878, 525); 31 maggio 1881 (*Ivi*, 1881, 508); 12 febbraio 1883 (*Ivi*, 1883, 314); 1° agosto 1883 (*Ivi*, 1883, 391); 6 dicembre 1887 (*Ivi*, 1888, 36);

1640. Non è di questo parere il Mattirolo; e la vigorosa evidenza del suo ragionamento pare a noi tale da non potersi non consentire con lui. Certo, avverte egli (1), la tutela dei Comuni è misura di ordine pubblico, perchè la comunità rappresenta un interesse generale, e lo Stato non può permettere che il Comune si esponga a danni con stipulazioni improvvide e con litigi temerari. Ma siffatta tutela è pur sempre diretta esclusivamente a cautelare i diritti e gli interessi del Comune; in altri termini, nel dare i provvedimenti relativi il legislatore si preoccupa, e deve soltanto preoccuparsi, della difesa del Comune, non di quella del terzo che contratta col Comune, o sta in giudizio contro di lui. Questo terzo è abbastanza guarentito con le disposizioni ordinarie che lo autorizzano a chiedere, in tutto il corso della causa vertente sul merito, la legittimazione del giudizio per parte del sindaco, ossia, ad opporre il difetto di capacità del sindaco stesso, quando il giudizio non sia stato debitamente autorizzato dalla Giunta provinciale. Il terzo che litiga col Comune (proseguiva il compianto giurisconsulto) o è attore o è convenuto. Se è convenuto, egli potrà pretendere che il sindaco si munisca e faccia fede della necessaria autorizzazione, in mancanza della quale egli chiederà efficacemente la propria assolutoria dall'osservanza del giudizio; e la giurisprudenza ha costantemente ritenuto che la prova dell'autorizzazione è data in tempo se viene fornita tosto che la parte contraria abbia eccepito la mancanza dell'autorizzazione stessa; se è attore, esso potrà eccitare all'uopo dalla Giunta provinciale amministrativa, nel caso previsto dall'art. 197, o dal prefetto, nel caso previsto dall'art. 292, il provvedimento necessario per istituire legalmente il giudizio col contraddittorio del Comune.

1641. Ma se il terzo consente che si svolga l'intero giudizio, accettando senza contestazione il contraddittorio di un

---

7 novembre 1891 (*Ivi*, 1891, 760); Cass. Roma, 18 novembre 1877 (*Legge*, 1877, II, 343); 20 febbraio 1877 (*Giurispr. Tor.*, 1877, 592); 9 luglio 1880 (*Filangieri*, 1881, II, 6). Il MATTIROLO, loc. cit., riferendosi alla qui citata giurisprudenza, osserva che il Codice di procedura civile germanico prescrive che l'autorità giudiziaria rilevi d'ufficio la nullità (§ 54).

(2) MATTIROLO, loc. cit., nn. 76, 77.

sindaco che non rappresenta legalmente il Comune, non potrà *poi* invocare una nullità, che è puramente relativa, come quella che deriva da mancanza di formalità esclusivamente stabilite nell'interesse del Comune. All'avversario del Comune si dirà, col giurisconsulto Modestino, che *nulla juris ratio, aut aequitatis benignitas patitur, ut quae salubriter pro utilitate hominum introducuntur, ea nos duriore interpretatione contra ipsorum commodum producamus ad severitatem* (1). Deve quindi ritenersi acquisita a beneficio del Comune la sentenza che gli sia favorevole; ed a lui solo riservato il diritto di eccepire la nullità in caso contrario: e l'autorità giudiziaria non potrà non accogliere l'eccezione (2).

1642. Nell'associarci quindi pienamente alla dottrina della nullità relativa dei giudizi promossi dal Comune o contro il Comune, senza l'autorizzazione tutoria, ci limiteremo a rammentare che la dottrina stessa ha un doppio e saldo fondamento giuridico: 1° nell'art. 57 del Codice di procedura civile, secondo il quale « la violazione o l'ommissione delle formalità dalla legge stabilite nell'interesse di una parte, non può essere opposta dall'altra »; 2° nell'art. 1107 del Codice civile, pel quale la persona capace di obbligarsi non può opporre l'incapacità della persona con cui ha contrattato, e per la quale sia necessaria l'autorizzazione o l'assistenza.

1643. Notiamo che la giurisprudenza francese è in piena armonia con questa dottrina: autori, Corte di cassazione e Consiglio di Stato ritengono: 1° che l'eccezione di mancanza di autorizzazione a stare in giudizio può essere proposta in qualunque stato e grado della causa (3); 2° che la nullità

(1) L. 25, Dig., *De legibus*, I, 3. E il giureconsulto ULPIANO: *non debet adversus pupillos observari quod pro ipsis excogitatum est* (L. 3, § 5, Dig., *De Carboniano edicto*, XXXVII, 10); e più esplicitamente gli imperatori TEODOSIO e VALENTINIANO: *quod favore quorumdam constitutum est, quibusdam casibus ad laesionem eorum nolumus inventum videri* (L. 6, C. *De legibus*, I, 14). Conf. I, 14, C. *De procur.*, II, 13.

(2) MATTIROLO, loc. cit.; GIRIODI, n. 588.

(3) MERLIN, *Quest. de droit*, v° *Commune*, § 5; HENRION, *Des biens communaux*, XXI, § 12; DALLOZ, *Rép.*, v° *Commune*, 1781 e seguenti; PROUDHON, *Domaine public*, n. 915; FOUCARD, *Droit public administratif*, n. 1631, ecc.

derivante dalla mancanza di autorizzazione può essere invocata dal Comune nel proprio interesse, non dalla parte contraria (1).

1644. La più recente giurisprudenza ha poi introdotta e, secondo noi, giustamente, una distinzione tra la deliberazione del Consiglio comunale che vota la lite e l'autorizzazione della Giunta provinciale amministrativa. La prima è assolutamente necessaria per la regolare istituzione del giudizio: e questa sarebbe radicalmente nulla anche se la deliberazione del Consiglio intervenisse dopo l'introduzione della causa. Diversamente avviene per l'approvazione della Giunta provinciale amministrativa, la quale può avvenire utilmente anche dopo l'atto di citazione: o, se si tratti di giudizio davanti alla IV Sezione del Consiglio di Stato, dopo la notifica del ricorso (2).

---

(1) SERRIGNY, *Compét. admin.*, I, 425; CHAUVEAU, *Cod. d'instr. admin.*, n. 1126; REVERCHON, *Autorisation de plaider*, n. 105; ROUSSEAU et LAIGNÉ, *Dict. de proc.*, v° *Autor. à plaider*, n. 69. Per la giurisprudenza, oltre le sentenze citate dagli autori suddetti, vedi: *Rép. du Journal du Palais*, v° *Autorisation de plaider*.

(2) Cass. Torino, 14 marzo 1903 (*Man. degli amm.*, 1904, 201).

FINE DEL VOLUME SETTIMO

INDICE

TITOLO III.

Dell'Amministrazione comunale.

(*Continuazione*)

CAPO V.

Della finanza e contabilità comunale.

ARTICOLO 158 . . . *Pag.* 1-10

1-2. Contenuto di questo capo, *pag.* 3.
3. Richiamo al regolam. comunale, 4.
4. Classificazione dei beni comunali: rinvio al § 1 del commento all'articolo successivo, ivi.
5-6. Importanza dell'inventario: come si divide, ivi.
7. Inventario dei beni: se si estenda ai beni di uso pubblico, 5.
8. Come si fa l'invent. di questi beni, ivi.
9. Demani civici e promiscuità, ivi.
10. Strade e piazze, ivi.
11. Beni patrimoniali, 6.
12. Beni immobili, ivi.
13. Titoli, carte, ecc., 7.
14. Inventario dei beni mobili, ivi.
15. Beni mobili destinati ad uffici o servizi pubblici, 8.
16-18. Norme per l'inventario, ivi.
19. Revisione degli inventari, 9.
20. Responsabilità che nascono dalla tenuta degli inventari, ivi.
21. Gestione del patrimonio immobiliare del Comune, 10.
22. Mancanza di sanzioni per la protezione del patrim. dei Comuni, ivi.

ARTICOLO 159 . . . *Pag.* 10-41

§ 1. Classificazione dei beni comunali . . . . *Pag.* 11

23. Beni dei Comuni, *pag.* 11.
24-25. Classificazione di detti beni, ivi.
26. Il Codice civile e i beni comunali, 12.
27-28. Disposizioni legislative sui beni comunali, 12-13.
29-30. Beni d'uso pubblico per natura: regole determinative, 13-14.
31. Beni d'uso pubblico per destinazione, 14.
32. Beni patrimoniali, ivi.
33. Effetti di questa triplice qualificazione, 15.
34. Enunciazione indicativa dei beni di uso pubblico per natura, ivi.
35. Enunciazione dei beni d'uso pubblico per destinazione, 17.
36. Dei redditi delle imposte, delle concessioni e dei beni patrimoniali, 20.
37. Come e da chi si opera il passaggio dei beni comunali da una classe ad un'altra, 21.

§ 2. Dell'obbligo di dare in affitto i beni comunali . *Pag.* 21

38. Obbligo dei Comuni di affittare i loro beni patrimoniali, 22.
39. L'obbl. è relativo e non assoluto, ivi.
40. Norme relative all'affitto dei beni, ivi.
41. In quali condizioni il Comune possa ammettere gli abitanti a godere in natura certi beni, 23.
42. Carattere dei beni dati a godere in natura agli abitanti, ivi.
43. Norme: giurisprudenza, 25.
44. A chi compete il vigilare a che i beni comunali siano dati in affitto? ivi.
45-47. A chi compete il determinare se i beni com. debbano darsi a godere in natura agli ab. del Com.? 26-27.

§ 3. A quali condizioni debbono darsi in affitto i beni comunali . . . . . *Pag.* 28

48. Condizioni per l'ammissione del godimento in natura — Specialità dei luoghi, *pag.* 28.
49. Continuazione, non introduzione dell'uso, 29.
50. Obbligo di fare un regolamento per l'uso, ivi.
51. Può questo regolamento incorporarsi nel regolam. di polizia rurale? ivi.
52. Il regolamento deve determinare le condizioni dell'uso, 30.
53. Che s'intende per abitanti? ivi.
54. Concessioni feudali antiche: *homines, terrieri, consolato*, ivi.

§ 4. Carattere del diritto di godimento in natura dei beni comunali . . . . . *Pag.* 30

55. Controversie sul carattere del godimento in natura dei beni comunali, *pag.* 31.
56. Se sia una servitù, 32.
57. Se sia un diritto d'uso, a sensi del Codice civile, ivi.
58. È un diritto analogo a quello che nasce dal contratto di società, 33.
59. Conseguenze, ivi.
60. Del domicilio, 34.
61. Può godere i beni l'elettore o il contribuente non domiciliato? ivi.
62. I fittavoli, i coloni di un non domiciliato? ivi.
63. Se il domiciliato straniero possa godere i beni, 35.
64. Requisiti per la determinazione del domicilio, ivi.
65. Il Comune non può vietare l'uso a chi è domiciliato, 36.
66. Riscontro amministrativo e giudiziario dei regolamenti sull'uso dei beni, ivi.
67. *Quid*, se manca il regolamento? 37.
68-69. Del corrispettivo: suo carattere, ivi.
70-71-72-73. Sistemi diversi, 38-39.
74. Criteri per la misura del corrispettivo, 39.
75-76-77. Riscossione del corrispettivo: dei privilegi fiscali, 40.
78. Competenza esclusiva del Consiglio comunale e della Giunta provinciale amministrativa, ivi.
79. Conflitto tra Com. e frazioni: competenza dell'autorità giudiz., 41.

ARTICOLO 160 . . . *Pag.* 42-48

80-81-82-83. Oggetto dell'art. 160; leggi speciali che l'hanno modificato; istruzioni per l'applicazione delle leggi speciali, *pag.* 42-43-44.
84. Quali modificazioni ha ricevuto l'articolo 160 dalle leggi speciali, 44.
85. In che senso l'art. 160 è sempre in vigore, 45.
86. Quali sono a senso di legge i beni incolti, ivi.
87. Se i boschi cedui sieno beni incolti, ivi.
88. Carattere dei beni incolti, 46.
89. Elenco dei beni incolti, ivi.
90. Dei beni soggetti agli usi civici, ivi.
91. Delle servitù attive di pascolo competenti al Comune, ivi.
92. Destinazione da darsi ai beni incolti, 47.
93. La destinazione a coltura, ivi.
94. Competenza della Giunta prov., ivi.
95. Dei beni incolti delle frazioni, ivi.
96. I beni incolti e la legge forestale, 48.
97. Osservazioni generali sull'art. 160 e le leggi speciali che l'hanno modificato, ivi.

ARTICOLO 161 . . . *Pag.* 49-53

98. L'articolo 161 sancisce un principio di buona amministrazione, *pag.* 49.
99. Che s'intenda per capitali disponibili, ivi.
100. Scopo dell'obbligo dell'impiego, ivi.
101. L'impiego dev'essere fruttifero, 50.
102. Impieghi diversi, ivi.
103. L'impiego dev'essere deliberato dal Consiglio comunale, ivi.

104. Competenza della Giunta provinciale circa l'impiego dei capitali, 51.
105. Distribuzione fra gli abitanti di somme provenienti dalla vendita di beni, ivi.
106. Se possano i capitali servire a equilibrare il bilancio, 52.
107. Vigilanza del prefetto, ivi.
108. Impiego di capitali in acquisto di beni stabili, ivi.

ARTICOLO 162 . . . *Pag.* 53-81

§ 1. Le spese dei Comuni, i mutui e le imposte . . *Pag.* 54

109. Necessità di porre un freno alle spese ed ai prestiti comunali e provinciali: leggi in proposito, *pagina* 54.
110. Disposiz. degli art. 162 e 163, 56.
111. Legge 23 luglio 1894, n. 340, sui centesimi addizionali, ivi.
112. Sua utilità, 57.

§ 2. Discussioni parlamentari . . . . . *Pag.* 57

113. Testo del progetto ministeriale dell'articolo 159, ora art. 162, *pag.* 57.
114. Proposta Sidney-Sonnino, 58.
115. Proposte Maiocchi e Menotti Garibaldi, 59.
116. Relazione al Senato, ivi.
117-118. Proposte Calenda e Riberi, 60.

§ 3. Numero legale richiesto per le deliberazioni contemplate dall'art. 162 . . . . . *Pag.* 61

119. Deliberazioni relative ai mutui, *pag.* 61.
120. Non è permesso il sistema delle seconde convocazioni, ivi.
121. *Quid*, se si tratti di spese obbligatorie, 62.
122. Computo dei presenti che possono votare, ivi.

§ 4. Doppia deliberazione . . . . . *Pag.* 62

123. Termine per la doppia deliberazione: norme, *pag.* 62.
124. Sessioni ord. e sessioni straord., 63.
125. Non è necessario che siano gli stessi consiglieri, ivi.
126. Le due deliberazioni devono essere identiche, ivi.
127. Prima deliberazione non contenente le basi e modalità del contratto, 64.
128. Deliberazioni implicanti questioni di persone, 65.
129. Abbreviazione del termine fra le due deliberazioni, ivi.
130. Decreto prefettizio, ivi.
131. Se debba essere provocato o emesso d'ufficio, 66.
132. Facoltà del prefetto, ivi.

§ 5. Servizi e lavori cui si provvede coi mutui deliberati a norma dell'art. 162 . . . . . *Pag.* 66

133. Per quali motivi e a quali condizioni possono deliberarsi i mutui, *pag.* 66.
134-135. Approvazione dei tipi e dei progetti e perizie, 67-68.
136. Contenuto delle perizie, 68.
137. Chi deve eseguirle, ivi.
138. Mutui per pagamento di debiti scaduti, ivi.
139. Che si intenda per debiti scaduti, 69.
140. Mutui per soddisfacimento di obbligazioni anteriori alla legge, ivi.
141. Difetto di questa disposizione, ivi.
142. Obbiezioni del senatore Riberi, ivi.
143. Questioni, 70.
144. Non è vietato ai Comuni di contrarre mutui colla Cassa dei depositi e prestiti, ivi.
145. Giurisprudenza del Consiglio di Stato sui mutui, ivi.

§ 6. Ammortamento dei debiti . . . . . *Pag.* 71

146. Garanzie per l'ammortamento del debito, *pag.* 71.
147. Destin. del prodotto del mutuo, ivi.
148. Contratti di appalto, 72.

§ 7. Vincolo ultraquinquennale: spese obbligatorie . *Pag.* 72

149. Deliberazioni che vincolino il bilancio per oltre cinque anni, *pagina* 72.
150. Generalità della disposizione dell'art. 162, 73.
151. Spese obbligatorie e spese facoltative, ivi.
152-153. *Quid*, se si tratti di spese obbligatorie la cui misura e durata sono determinate dalla legge, 74.
154. Distinzione da farsi, 75.
155. Norme regolatrici, ivi.
156. Collocamento a riposo con pensione degli impiegati comunali, 76.

§ 8. Spese facoltative . . . . . *Pag.* 77

157. Spese facoltative, *pag.* 77.
158. Ragione delle formalità prescritte dall'art. 162, ivi.
159-160. Questioni, 78.
161. Rigettata una spesa facoltativa, può riproporsi? ivi.

§ 9. La Giunta municipale, il R. commissario straordinario, il prefetto circa l'art. 162 . . . . . *Pag.* 78

162. L'art. 162 e le deliberazioni d'urgenza della Giunta municipale e del Regio commissario, *pag.* 79.
163. Obbiezioni e risoluzioni, ivi.
164. Il R. commissario, ivi.
165. Il prefetto, ivi.
166. Intervento della Giunta provinciale amministrativa, 80.

§ 10. A chi compete il mantenere l'osservanza dell'art. 162? *Pag.* 80

167. Chi deve curare l'osservanza dell'art. 162, *pag.* 80.
168. Prefetto, 81.
169. Sua competenza, ivi.
170. Come si esercita, ivi.
171. Competenza della Giunta provinciale amministrativa, ivi.

ARTICOLO 163 . . . *Pag.* 82-150

§ 1. Commento dell'art. 163 . . . . . *Pag.* 82

172. L'art. 163 desunto dal progetto Depretis: ragione di esso, *pag.* 82.
173. Discussione di questo articolo in Parlamento, 83.
174. Leggi speciali relative ai mutui dei Comuni, ivi.
175. Limitazione del diritto dei Comuni di contrarre mutui, ivi.
176. Questioni, 84.
177. Che s'intende per entrate ordinarie, ivi.
178-179. Ammortamento dei mutui, 85.
180. Mutui con titoli cambiari, ivi.
181. Responsabilità degli amministratori, ivi.
182. Debiti fluttuanti, 86.
183. Rifiuto di approvazione di un mutuo per parte dell'autorità tutoria, ivi.
184. Firma del prefetto ai titoli emessi dal Comune, ivi.
185-186. Perchè la legge richiede questa firma, 87.

§ 2. Provvedimenti circa i mutui e prestiti dei Comuni *Pag.* 87

187. I freni legislativi e i buoni consigli del Governo non bastano, *pag.* 87.
188. Compendio della legislazione sui mutui comunali e provinciali e dei consorzi di bonifica e di irrigaz., 88.
189. Legge 11 giugno 1896, 89.
190. Legge 24 dicembre 1896, 92.
191. Legge 24 aprile 1898, 95.
192. Disposiz. del regolam. 31 dicembre 1899 relative alle domande di prestiti alla Sezione autonoma di credito comunale e provinciale, 102.

193. Legge 17 maggio 1900, 115.
194. Legge 6 luglio 1904, 118.
195. Regolamento 24 dicembre 1900 per l'esecuzione della legge 17 maggio 1900, 121.
196. Legge 15 luglio 1900, 136.
197. Regolamento per l'esecuzione della legge stessa, 137.
198. Legge 9 settembre 1900, 143.
199. Regolamento 10 febbraio 1900, 145.
200. Legge 19 maggio 1904, 148.

ARTICOLO 164 . . *Pag.* 151-296

§ 1. Nozioni generali sull'art. 164. Legislazione estera e legislazione italiana sul diritto tributario comunale *Pag.* 152

201. L'ordinamento finanziario dei Comuni e delle Provincie, e sua influenza sulla condizione finanziaria dello Stato, *pag.* 152.
202. L'art. 164 e la legislazione tributaria dei Comuni, ivi.
203. Teoria e pratica dei tributi locali, 153.
204. Legislazione comparata, ivi.
205-206-207-208. Inghilterra, 153-154-155.
209. Francia, 156.
210-211. Belgio, 157.
212-213. Prussia, 158.
214. Baviera, 161.
215. Austria, ivi.
216. Olanda, ivi.
217. Svizzera, 162.
218. Spagna, ivi.
219. Portogallo, 163.
220. Il problema dell'ordinamento dei tributi comunali in Italia, ivi.
221-222. La legge comunale del 1865 e e decreto legislativo del 28 giugno 1866, 163-164.
223. Le leggi 28 maggio 1867 e 17 e 26 luglio 1868, 164.
224. Leggi 11 agosto 1870 e 14 giugno 1874, 165.
225. Effetto delle precedenti leggi sulle finanze comunali, 166.
226. Il progetto del 1875 sulle imposte dirette com. e sulle quote di concorso a favore delle Provincie, ivi.
227. Il progetto Minghetti del 1875 e i progetti Magliani del 1879 e 1887, 167.
228. La legge sulla perequazione della imposta fondiaria del 1° marzo 1886 e la legge 23 luglio 1892, 168.
229. La legge 22 luglio 1894, 169.
230. Leggi sul dazio di consumo, 170.
231. Quadro riassuntivo del sistema dei mezzi finanziari comunali, 171.

§ 2. Considerazioni generali sul diritto tributario comunale italiano . . . . . *Pag.* 172

232. Comm. dell'art. 164: rinvio alla opera di G. B. Cereseto, *pag.* 172.
233. Contenuto dell'art. 164, 173.
234. Rendite patrim. e spese comun., ivi.
235. Antiche tasse comunali: unificazione legislativa, ivi.
236. Altre gravezze comunali, 174.
237. Fondamento costituzionale della facoltà tributaria comunale, ivi.
238. Conseguenze: controversie in materia di imposte comunali; *solve et repete*, 175.
239. Uguaglianza dei cittadini davanti al tributo comunale, ivi.
240. Questioni di applicazione pratica del principio di eguaglianza, 176.
241. Competenza dell'autorità giudiziaria, 177.

§ 3. Dazio di consumo comunale . . . . . *Pag.* 178

242. Commentari e trattati sul dazio consumo: rinvio, *pag.* 178.
243. Generi colpiti dal dazio consumo, ivi.
244. Legge del 23 gennaio 1902 sullo sgravio dei consumi, 181.
245. Comuni chiusi e Comuni aperti, 182.
246. Accertam. ed esazione della tassa: rinvio, ivi.
247. Rapporti fra lo Stato e i Comuni pel dazio consumo, ivi.
248. Abbuonamento, 183.
249. Riscoss. in economia o per app., ivi.
250. Dazio sui prodotti interni del Comune, 184.

251-252. Tassa di minuta vendita di bevande e carni, 184-185.
253. L'abbuonamento per gli esercenti, 185.
254. La legge di riforma dei dazi comunali del 14 luglio 1898, ivi.
255. Transito dei generi nell'interno del Comune, 187.

§ 4. Tasse comunali . . . . . *Pag.* 188

A) Tassa di esercizio e rivendita.

256. Antiche tasse analoghe, *pag.* 188.
257. Carattere della tassa di esercizio e rivendita, 189.
258. Regolamento del 1870, 190.
259. Legge 23 gennaio 1902 e regolamento 23 marzo 1902, ivi.
260. Campo di applicaz. della tassa, 191.
261. Applicazione della tassa ad una sola classe di esercizi: non ammessa, 192.
262. Esenzione dei proventi minimi: ammessibile, 193.
263. Persone ed esercizi non soggetti a tassa, 194.
264. In qual Com. si paga la tassa, ivi.
265-266. Classificazione degli esercizi per l'applicazione della tassa, 195.
267. Debito solidario della tassa, 196.
268. Applicazione della tassa agli esercenti professioni liberali, ivi.
269. Se siano soggetti a tassa i sacerdoti, 198.
270. Id. id. gli artisti, 199.
271-272. Tassazione delle industrie: industria agraria, 199-200.
273. Produzione del ghiaccio, 200.
274. Esercizio del commercio, ivi.
275. Commercio ambulante, ivi.
276. Succursali di commercio, 202.
277. Esenzioni, ivi.
278-279. Esercente che ha stabilimenti in Comuni diversi, 204.
280. Pluralità di esercizi e di rivendite nello stesso Comune, 205.
281. Se sia ammessa la riunione di più esercizi per l'applicazione della tassa, ivi.
282. Criterio per accertare la pluralità di esercizi, ivi.
283. Industria che ottiene più prodotti dalla lavorazione della stessa materia prima, 206.
284. Industriale che ha il suo esercizio in un Comune e il suo domicilio in un altro, 207.
285-286. Applicazione della tassa alle tramvie e ferrovie, 208.
287. Id. id. agli impiegati, 209.
288. Obbligo della dichiarazione dello esercizio, 210.
289. Esercizi e rivendite istituite nel corso dell'anno, ivi.
290. Formazione della matricola dei contribuenti da parte della Giunta municipale, ivi.
291. Ricorso contro l'operato della Giunta, 211.
292. Formazione del ruolo dei contribuenti, 212.
293. Ricorso al prefetto contro le risultanze del ruolo, ivi.
294. Pagamento rateale della tassa, ivi.
295. Ricorso per sgravio, 213.
296. Esercizio e rivendite cessanti, ivi.
297. Sgravio delle partite duplicate, ivi.
298. Id. per inesistenza dell'esercizio o della rivendita, ivi.
299. Domande di sgravio proposte dopo il termine, ivi.
300. Appello alla Giunta provinciale amministrativa contro il rifiuto dello sgravio, 214.
301. Disposizioni penali, ivi.
302. Regolam. municip. per la tassa, ivi.

B) Tassa di famiglia o focatico.

303. Cenni legislativi. Attribuzione della tassa ai Comuni colla legge 26 luglio 1868, *pag.* 215.
304. Carattere della tassa, ivi.
305. Regolam. comun. al riguardo, 216.
306. Carattere dei regolamenti provinciali sulla tassa, ivi.
307. Da chi la tassa è dovuta, 218.
308. Determinazione dell'ente imponibile, ivi.
309. Concetto del capo di famiglia, 219.
310. Se siano soggetti a tassa i minorenni, ivi.
311. Se vi siano soggette le persone giuridiche, ivi.
312. Se sia il criterio della residenza o del domicilio o della dimora che determina l'obbligo della tassa, ivi.
313. Caso di persona avente più residenze, 220.

314. Norme di commisurazione della tassa, 221.
315. Da quali elementi si deve misurare l'agiatezza, 222.
316-317. Ricorsi: giurisdizione e competenza, 222-223.
318. L'art. 74 del Regolamento comunale — Contribuente iscritto nei ruoli di due Comuni di Provincie diverse, 224.
319. Se possa ricorrere al Min. dell'int. per la decisione di cui all'art. 74 del Regolamento predetto, 225.
320. Contribuente che ricorre contro l'iscrizione perchè residente in altro Comune che non applica la tassa di famiglia, 226.
321. Caso in cui la Giunta provinciale amministrativa provveda sul ricorso di un contribuente tassato pure in altro Comune di altra Provincia, ivi.
322. Se i due Comuni interessati possano ricorrere al ministro perchè dichiari a quali di essi la tassa è dovuta, 227.

C) Tassa sulle vetture pubbliche e private.

323-324. Origine della tassa: leggi e regolamenti, *pag.* 228.
325. Distinz. fra tassa sulle vetture pubbliche e tassa sulle vett. priv., 229.
326. Quali siano le vetture pubbl., ivi.
327. Quali siano esenti, 230.
328. *Tramways;* barche e gondole; *omnibus* di alberghi, ivi.
329. In qual Comune è dovuta la tassa: controversie, 231.
330. Servizio di vetture avente la sua sede all'estero, ivi.
331. Contestazione fra due Comuni circa il diritto di tassare un esercizio di vetture, 232.
332. Norme per l'applicazione della tassa sulle vetture pubbliche, ivi.
333. Il servizio delle vetture pubbliche e l'autorità di P. S., 233.
334. Tassa sulle vetture private — Quali siano, ivi.
335. Come si applichi la tassa, 234.
336. Fabbricanti di carrozze, 235.
337-338. In quale Comune è dovuta la tassa, ivi.
339. Natura del giudizio sul punto se uno sia possessore di vetture e cavalli, 236.
340. Criteri per l'applicazione della tassa, ivi.

D) Tassa sui domestici.

341. Carattere della tassa e leggi che la regolano, *pag.* 237.
342. Da chi è dovuta, ivi.
343. Chi si intenda per «domestici», ivi.
344. Se sia richiesta la presenza continua del domest. presso il padrone, 238.
345. Persone che la legge espressam. dichiara non comprese fra i dom., ivi.
346. Enti e persone esenti dalla tassa, 239.
347. In quale luogo la tassa è dovuta, ivi.
348. Competenza per le relative controversie, 240.
349. Limiti di applicazione della tassa, ivi.

E) Tassa sul valore locativo.

350. Origine della tassa — Leggi e regolam. che la governano, *p.* 241.
351. Oggetto della tassa, ivi.
352. E' una imposta personale, ivi.
353. Che cosa si intende per «dipendenze» delle abitazioni, 242.
354. Se per commisurare la tassa si possa accumulare il fitto dell'appartamento che uno abita col fitto dell'appartam. che egli subaf., ivi.
355-356-357. Esenzioni, 244.
358. Tassazione dei circoli, delle società, dei casini e degli stabilimenti privati, 245.
359. Se vi siano soggetti i teatri, ivi.
360. Se vi siano soggetti gli alberghi, ivi.
361. Applicazione dell'imposta nel caso di subaffitti, 246.
362. Case non fornite di mobili — Costruzioni rurali, ivi.
363. Alloggi forniti ai prefetti e sottoprefetti, ivi.
364. Esenzione delle cifre minime di affitti, 248.
365. In quali Com. è dovuta la tassa, ivi.
366. Determinaz. del valore locativo, ivi.
367. Misura dell'imposta, 249.
368. Metodo e criteri per l'applicazione e distribuzione della tassa — Ricorsi, ivi.

F) Tasse sulle fotografie ed insegne.

369. Origine di queste tasse, *pag.* 250.
370. Tassa sulle fotografie, ivi.
371. Oggetto della tassa sulle fotografie, ivi.
372. Come si applica: chi ne è colpito, 251.
373. Giurisdizione per la decisione delle relative controversie, ivi.
374. Tassa sulle insegne, ivi.
375. Che s'intende per «insegna», 252.
376. Quali insegne siano colpite da tassa, ivi.
377. Commisurazione della tassa, 253.
378. Esenzioni, ivi.
379. Disposizioni complementari: regolamento 22 ottobre 1874, ivi.

G) Tassa sul bestiame.

380. Orig. della tassa: suo caratt., 254.
381. Regolamenti provinciali relativi a questa tassa, ivi.
382. Competenza dei Consigli comunali e delle Giunte provinciali, ivi.
383. Regolamenti comunali, 255.
384-385. La tassa sul bestiame e la tassa sulle bestie da tiro, da sella e da soma, 255-256.
386. Carattere reale della tassa sul bestiame, 256.
387. Sua applicazione, 257.
388. Riscossione per abbuonamento, ivi.
389. Commisurazione, ivi.
390. In qual Comune è dovuta, 258.
391-392. Bestiame che soggiorna parte dell'anno in un Comune e parte in un altro, 258. 259.
393. Controversie; reclami, 260.
394. Questioni varie di applicazione; rinvio, ivi.

H) Tassa sulle bestie da tiro, da sella e da soma.

395. Origine della tassa, *pag.* 261.
396. Sua differenza dalla tassa del bestiame, ivi.
397. A quali animali si applica, ivi.
398. Esenzioni, 262.
399. Animali destinati all'agricolt., ivi.
400. Altre esenzioni — Cavalli dei militari, dei ministri dei culti, dei medici condotti, ivi.
401. Concessionari di vetture — Animali di transito, 263.
402. Come sia necessaria la stabilità nel Comune, ivi.
403. Accertamento, ivi.

I) Tassa sui cani.

404. Scopo precipuo della tassa, *pagina* 263.
405. Quali cani colpisce, 264.
406. Applicazione della tassa, ivi.
407. Esenzioni, ivi.
408. Categorie di cani, 265.

K) Tassa sull'occupazione di spazi ed aree pubbliche.

409. La tassa sull'occupazione di spazi ed aree pubbliche e il corrispettivo pel godimento dei beni in natura, *pag.* 265.
410. Concetto dell'occupazione di spazi ed aree, ivi.
411. Effetti ed oggetto della concessione per occupazione di aree, 266.
412. Commisurazione della tassa. 267.
413. Criteri, ivi.
414. Occupazione non fissa nè permanente, 268.
415. Occupazione momentanea, ivi.
416. L'occupazione deve verificarsi mediante oggetti depositati sul suolo. 269.
417. Occupazione del sottosuolo e del soprasuolo, ivi.

L) Tasse non contemplate dall'art. 164 della legge comunale.

418. Enumerazione delle tasse comunali non contemplate dall'art. 164, *pag.* 270.

a) Tassa di licenza.

419. Origine governativa della tassa, *pag.* 270.
420. Cessione di essa ai Comuni, ivi.
421. Materia della tassa, 271.
422. La tassa di licenza e la tassa di esercizio e rivendita, ivi.

423. L'autorità di P. S. e le licenze, 272.
424. Carattere facoltat. della tassa, 273.
425. Facoltà dei Comuni quanto alla misura della tassa, ivi.
426. Come il Comune possa compenetrare la tassa di licenza con quella di esercizio e rivendita, ivi.
427. Misura della tassa di licenza, ivi.

b) Tassa sulla fabbricazione delle acque gazose.

428. Sua assegnazione ai Comuni — Leggi e regolamenti da cui la tassa è governata, *pag.* 274.
429. Comuni esclusi dall'assegnazione, ivi.
430. Riscossione, ivi.

c) Tassa sugli spettacoli e trattenimenti pubblici.

431. Sua assegnazione ai Comuni, *pagina* 275.
432. Legge e regolamento da cui la tassa è governata, ivi.
433. L'assegnazione non comprende la tassa di apertura dei teatri, 276.
433 *bis*. Altre tasse non contemplate dall'art. 164 della legge comunale, ivi.

§ 5. Privative comunali . . . . . *Pag.* 276

434. Enumerazione delle privative comunali contemplate dall'art. 164, *pagina* 277.
435. Affitto di banchi pubblici, ivi.
436. Sue norme, ivi.
437. Limiti della privativa, ivi.
438. Esercizio su suolo privato dell'industria di affittare banchi pubblici, 278.
439. Esclusione dalla privativa di ogni carattere coattivo, ivi.
440. Riscossione, 279.
441. Privativa del peso e della misura pubblica, ivi.
442. Vigil. sui pesi e sulle misure, ivi.
443. Carattere della tassa, ivi.
444. Esercizio della privativa, ivi.
445. Appalti — Generi ai quali la privativa si estende, 280.
446. Facoltà dei Municipi, 281.
447. Proporzionalità della tassa, ivi.
448. Regolamenti al riguardo, ivi.
449. Privative che i Comuni possono assumere per la legge 20 marzo 1903, ivi.
450-451. Privativa dei trasporti funebri, 282-283.
452. Id. della macellazione, 284.
453. Id. dei pubblici mercati, ivi.
454. Id. delle pubbliche affissioni, ivi.
455-456. Questione della privativa della neve, 285-286.

§ 6. Sovrimposte comunali . . . . . *Pag.* 288

457. Concetto della sovrimposta comunale — Rinvio agli art. 284 a 287, *pag.* 288
458. Legge 23 luglio 1894: suo intendimento, ivi.
459. Riserve fatte circa la sua applicazione, ivi.
460. Legge 4 agosto 1895, 289.
461. Le leggi 14 giugno 1874 e 1° marzo 1886 e la sovrimposta ai tributi fondiari, ivi.
462. Inefficacia dei diversi provvedimenti legislativi, 290.
463. Progetto di legge per regolare la materia della sovrimposta; suo intento, ivi.
464. Inconvenienti ai quali si volle portare rimedio, ivi.
465. Procedimento vizioso istituito dalla legge 1° marzo 1886, 291.
466-467. Rimedi vanamente tentati; legge 11 luglio 1889, 291-292.
468-469. Incompetenza del Parlam. nell'esercizio di funz. legisl., 292-293.
470. Ritorno ai veri principî delle nostre istituzioni rappresentative, 293.
471. La sovrimposta delle Provincie e il Governo del Re, 294.
472. Ragione del deferimento di questa sanzione al Governo del Re, ivi
473. Savia disposiz. della legge 23 luglio 1894, 295.
474. Importanza di questa legge, ivi.
475. Suo tenore, ivi.
476. Tenore della legge 4 agosto 1895, 296.

ARTICOLO 165 . . *Pag.* 296-299

477. Contenuto del presente articolo, *pag.* 297.
478. Competenza ed obbligo del prefetto di vistare i ruoli dei contribuenti, ivi.
479. Il visto non può essere apposto dal sotto-prefetto, 298.
480. Norme regolamentari, ivi.
481. Costituzione in mora del contribuente, 299.

ARTICOLO 166 . . *Pag.* 299-375

§ 1. Concetto generale dell'art. 166. Diritto che regola i contratti comunali . . . . . *Pag.* 302

482. Perchè il legislatore volle l'asta pubblica come regola pei contratti dei Comuni, *pag.* 302.
483. Quali contratti sono soggetti a tale regola: alienazioni, 303.
484-485-486. Locazioni di cose e di opere: quale estensione abbia la relativa disposizione dell'art. 166, 304-305.
487. Appalti, 305.
488. Diritto che governa l'asta pubblica nei contratti dei Comuni, ivi.
489. Enumerazione delle relative disposizioni di legge — Se siano applicabili anche le norme date dalla legge sulle opere pubbliche, ivi.
490. Se le norme pei capitolati d'oneri dello Stato valgano anche pei Comuni, 307.
491-491 *bis*. Capitolati speciali fatti dal Comune, 307-308.
492. Norme di diritto sugli effetti e la esecuz. dei contr. comunali, 308.
493. Altre questioni: rinvio, 309.

§ 2. Casi di dispensa dagli incanti . . . . . *Pag.* 309

494. Primo caso di dispensa dai pubblici incanti: contratti di un valore non eccedente le lire cinquecento, *pagina* 309.
495. Contenuto dell'espressione « valore complessivo » usata dalla legge, ivi.
496. Considerazione del numero di anni per cui il contratto dura, ivi.
497. Applicazione al caso di concessione in enfiteusi di beni patrimoniali del Comune, 310.
498. Considerazione degli accessori del contratto, ivi.
499. Id. di contratti precedenti di cui il nuovo contratto accresca il valore, ivi.
500. Rinnovazione di contratto eccedente le lire cinquecento, 311.
501. Secondo caso di dispensa dai pubblici incanti, ivi.
502. Terzo caso, ivi.
503. Dispensa dagli incanti concessa dal prefetto — Conseguenze del carattere eccez. del provvedimento, ivi.
504. Criteri a cui il prefetto si deve inspirare, 312.
505. L'autorizzazione prefettizia deve precedere il contratto, ivi
506. Se spetti alla Giunta o al sindaco chiedere la dispensa dagli incanti, 313.
507. Potere discretivo del prefetto — Carattere definitivo del suo provvedimento, 314.
508. Appalti ad associaz. cooper., ivi.
509. Forma della licitaz. privata, 316.
510. Trattativa privata, 317.
511. Differ. fra questi due metodi, ivi.
512-513-514-515. Questioni relative al procedimento della licitazione privata, 317-318.
516. Servizi ad economia: rinvio, 318.

§ 3. Procedimento per l'asta pubblica . . . . . *Pag.* 319

517. L'asta pubblica deve essere preceduta dalla pubblicaz. dell'avviso: termine per tale pubblicazione: chi possa abbreviarlo, *pag.* 319.
518. Se il termine possa essere prolungato, 320.
519. Come si computa il termine, 321.
520 Il giorno fissato per l'incanto e quello dell'aggiudicazione debbono essere feriali. ivi.
521. Se l'avviso d'asta pubblicato possa essere revocato, ivi.

522. Forma ed indicazioni indispensabili nell'avviso d'asta, 321.
523. Conseguenza della mancanza di esse, 322.
524. Le altre indicazioni, oltre quelle prescritte dal regolam. di contabilità, possono essere non necessarie, ivi.
525. Errori materiali incorsi nell'avviso d'asta, 323.
526. Bollo sull'avviso d'asta, ivi.
527. Modo da tenersi nella pubblicazione, ivi.
528. Conseguenze della trasgressione delle regole relative al modo della pubblicazione: nullità relat., 324.
529. Se possa la nullità elevarsi d'ufficio del Governo, 325.
530. Caso speciale dei contratti il cui valore eccede le L. 40.000, ivi.
531. Apertura dell'asta: formalità relative, 326.
532. Chi presiede l'asta, ivi.
533. Se possa il Consiglio comunale affidarne la presidenza a suo criterio: se il sindaco possa delegare persona di sua fiducia, 327.
534. Idoneità dei concorrenti: sue varie specie, ivi.
535-536. Idoneità morale, 327-328.
537. Id. giuridica: incapacità assoluta e relativa: rinvio della prima: enumerazione dei casi della seconda, 328.
538. Articolo 14 della legge esattoriale 29 giugno 1902, 329.
539. Art. 1457 del Codice civile, 330.
540. Quali sieno le *interposte persone*, ivi.
541-542. Conseguenze della trasgressione dell'art. 1457 — Autorizzaz. dei consiglieri a farsi offerenti, 331.
543. Se l'art. 1457 possa estendersi ad altri contratti, 332.
544. Idoneità tecnica, ivi.
545. Forma del certif. da prodursi, 333.
546. *Quid* se manchi il certificato, 334.
547. Art. 79 del regolamento di contabilità dello Stato, ivi.
548. Idon. finanziaria dell'aspirante, ivi.
549-550. In quali tesorerie deve farsi il deposito — Valori in cui deve farsi il deposito, 335-336.
551. Procedimento dell'asta: sguardo generale, 337.
552. Apertura dell'asta: caso del secondo incanto, 338.
553. Offerte, ivi.
554. Offerte condizionate, ivi.
555. Metodi dell'asta: candela vergine e schede segrete, ivi.
556. Dilucidazioni sull'asta a candela vergine, 340.
557. Dilucidazioni sull'asta a schede segrete, 341.
558. Massimo e minimo delle schede dell'amministrazione, 342.
559. Doppia forma dell'asta a schede segrete, ivi.
560. Gli accorrenti all'asta possono presentarsi di persona, o per procura, o per conto di terza persona da dichiarare, 343.
561. Verbale dell'asta, 344.
562. *Quid* se l'aggiudicatario si rifiuta di firmare il verbale, 345.
563. Quando l'aggiudicaz. sia definitiva e quando sottoposta alla condizione dello esperimento del ventesimo: procedim. per tale esperimento, ivi.
564. Pubblicazione del nuovo avviso: eccezione, 346.
565. *Quid* se manca tale *pubblicazione*, ivi.
566. Termine per il miglioramento del ventesimo, 347.
567. Modo di computarlo, ivi.
568. Presentazione dell'offerta del ventesimo, ivi.
569. Conseguenze della presentazione delle nuove offerte, 348.
570. *Quid* se manchi l'esperimento del ventesimo, ivi.
571. L'aggiudicazione definitiva, 349.
572. *Quid* se l'aggiudicatario sia renitente, ivi.
573. Asta dichiarata deserta, 350.
574. Quando l'asta deve dichiararsi deserta, ivi.
575. Offerte tardive, 351
576. Asta deserta non seguita da alcuna offerta, ivi.
577. Deserzione del 1° e 2° incanto, 352.
578-579. Brogli e corruzioni avvenuti durante l'asta, 353.

§ 4. Stipulazione, approvazione ed esecuzione dei contratti *Pag.* 354

580. Quando basti il verbale di aggiudicazione e quando sia necessario stipulare il contratto, *pag.* 355.
581. Ragioni che consigliano la stipulazione del contratto, ivi.
582. Termine entro il quale si deve

provvedere alla stipulazione del contratto, 356.
583. Il segretario comunale è l'ufficiale pubblico il quale autentica i verbali e roga i contratti del Comune, ivi.
584. Se e quando possa procedervi il vice-segretario comunale, 357.
585. Contratti del Comune che il segretario comunale può autenticare o rogare, ivi.
586. *Quid*, se il segretario sia incapace, ma sia nello stesso tempo investito regolarmente del suo ufficio, 358.
587. Innanzi a quale autorità il contratto viene stipulato, ivi.
588. Norme da seguire nella stipulazione, 359.
589. Cauzione per l'adempimento dei patti contrattuali o cauzione definitiva, ivi.
590. Sua misura, ivi.
591. Valori in cui deve essere prestata, 360.
592. Poteri dell'Amministrazione sulla cauzione, ivi.
593. Cauzione da prestarsi dalle Associazioni cooperative di produzione e di lavoro, 361.
594. Deposito delle cauzioni presso la Cassa depositi e prestiti, ivi.
595. Condizione sospensiva dell'approvazione prefettizia, 362.
596. Còmpito dell'autorità prefettizia nell'apporre il *visto* al contr., 363.
597. *Quid*, se il prefetto non riconosce regolare l'atto, 365.
598. Se la mancanza del *visto* prefettizio renda esecutorio il contratto dopo scorso il termine stabilito per l'annullamento, ivi.
599. Se il Governo possa procedere allo annullamento d'ufficio, ivi.
600. Giurisprudenza della Cassazione di Roma che riserva alla autorità giudiziaria l'annullamento dei contratti comunali, 366.
601. Nullità derivante dalla mancanza dell'approvaz.: suo carattere, ivi.
602. Facoltà del prefetto di revocare il *visto*, ivi.
603. Se dopo eseguito il contratto possa il Comune sollevare l'eccezione di nullità, 367.
604. Se, annullato il contratto dall'autorità amministrativa, si possa ricorrere per l'obbietto opposto alla autorità giudiziaria, ivi.
605. Conseguenze dell'approvazione prefettizia, 368.
606. Bollo e registro ai contratti comunali, ivi.
607. Esecuzione dei contratti; sue modalità, 369.
608. Risoluzione del contratto stipulato: in quali casi può aver luogo, ivi.
609. Se applicabile l'articolo 345 della legge sulle opere pubbl. 20 marzo 1865, ivi.
610. Se applicabili gli articoli 340 e 341 della stessa legge, 370.
611. Clausole sottintese nei contratti dei Comuni che eliminano la risoluzione dei medesimi, ivi.
612. Se il fallimento dell'appaltatore risolva il contratto, ivi.
613. Quando l'appaltatore ha diritto ai danni contro il Comune, ivi.
614. Collaudo dei lavori: forme di esso, 371.
615-616. Questioni relative al collaudo, 372.
617. Assesto di conto: saldo del prezzo di appalto e svincolo della cauzione dell'appaltatore, 373.

§ 5. Ingerenza governativa nei contratti comunali . *Pag.* 374

618. Quadro delle inger. delle aut. gov. nei contratti dei Comuni, *p.* 374.
619. Rinvio della loro trattazione, ivi.

ARTICOLO 167 . . *Pag.* 375-378

620. I contratti di vendita di tagli di boschi seguono lo stesso regime di procedura degli altri contratti di alienazione, *pag.* 375.
621. Eccezioni portate dall'art. 167, ivi,
622-623. Ragioni e critica delle medesime, 376.
624. Limiti e carattere della facoltà accordata al pref. e al sotto-pref., 377.
625. Intervento della Giunta municipale nel contratto, ivi.
626. Ufficiale pubbl. chiamato a rogare tali contratti: diritti di segret., ivi.
627. Tassa di registro, 378.

ARTICOLO 168 . . *Pag.* 378-379

628. L'articolo riproduce parte dell'articolo 53 del Regolamento sulla contabilità generale dello Stato — Sua incongruenza coll'articolo 113 del Regolamento comunale, *pag.* 378.
629. Altre disposizioni del precitato articolo 53 che si applicano ai contratti dei Comuni, 379.
630. Scopo della disposizione, ivi.
631. Chi giudica della solvibilità della casa per le anticipazioni, ivi.

ARTICOLO 169 . . *Pag.* 380-383

632. Contenuto dell'art. 169, *pag.* 380.
633. Come le sue disposizioni siano superflue e viziose, 381.
634-635. Estensione dell'indagine del Consiglio di Prefettura, 381-382.
636. Il parere del Consiglio di Prefettura non vincola il Comune, 382.
637. Se contro di esso sia ammesso ricorso in via gerarchica, 383.

ARTICOLO 170 . . *Pag.* 383-385

638. Derivazione della disposizione di quest'articolo — Rinvio, *pag.* 384.
639. Se per il provvedimento prefettizio valgano i termini dell'articolo 191, ivi.
640. Il *visto* prefettizio è richiesto anche pei contr. stip. davanti a notai, ivi.
641. Se contro il provvedimento prefettizio sia ammesso il ricorso in via gerarchica, 385.

ARTICOLI 171 e 172 . *Pag.* 385-386

642. Rinvio al commento dell'articolo 166, *pag.* 386.

ARTICOLO 173 . . *Pag.* 386-387

643. Art. 114 del Regolamento comunale. *pag.* 386.
644. Ragione dell'autorizzazione prefettizia pei servizi ad economia importanti una spesa oltre le L. 500, 387.
645. Servizi ad economia nelle aziende municipalizzate, ivi.

ARTICOLO 174 . . *Pag.* 387-391

646. Concetti dell'art. 174 sulle spese comunali, *pag.* 387.
647. Delle spese obblig. in generale, 388.
648. Il carattere obbligatorio o facoltativo di una spesa determinata dalla legge, ivi.
649. Eccesso delle spese obbligatorie dei Comuni, ivi.
650. L'art. 272 della legge 10 febbraio 1889, 389.
651. Legge 3 luglio 1892, 390.
652. Legge 22 luglio 1894, 391.

ARTICOLO 175 . . *Pag.* 391-510

§ 1. Osservazioni generali . . . . . *Pag.* 393

653. L'art. 175 non comprende che una parte delle spese obbligatorie, *pagina* 393.
654. Elasticità indef. di molte spese, ivi.
655. Ogni nuova legge aggrava i Comuni, ivi.
656. Norme direttive circa le spese obbligatorie, 394.

§ 2. Spese per l'ufficio ed archivio comunali . . *Pag.* 394

657. Concetto dell'ufficio comunale, *pagina* 395.
658. Palazzo o casa municipale, ivi.
659. Uffici consorziali; rinvio, ivi.

660. Ordinamenti degli uffici comunali; rinvio, 395.
661. Degli archivi dei Comuni, ivi.
662. Ordinamento degli archivi ai tempi dei Romani, 396.
663. Leggi e decreti che governano gli archivi comunali nelle diverse Provincie d'Italia (*Nota:* Istruzioni 1° marzo 1897 per la tenuta degli archivi comunali), ivi,
664. Direzione e vigilanza degli archivi; responsabilità, 398.

§ 3. Stipendi del segretario e degli altri impiegati ed agenti *Pag.* 399

665. Gli stipendi sono spesa obbligatoria, *pag.* 399.
666. Gli stipendi debbono essere determinati nei ruoli organici del Comune, ivi.
667. Stipendi ed aggi — Partecipazione ai proventi delle contravvenzioni — Aumenti quinquennali o sessennali — Assunzione della tassa di ricchezza mobile da parte del Comune, 400.
668. Lavori straordinari, ivi.
669. Misura degli stipendi, ivi.
670. Minimo degli stipendi, 401.
671. Ricusazione o sospensione del pagamento degli stipendi, ivi.
672. Pensioni, 402.
673. Controversie circa gli stipendi, ivi.

§ 4. Servizio delle riscossioni e dei pagamenti . . *Pag.* 402

674. Leggi che governano il servizio della riscossione delle imposte e dei pagamenti, *pag.* 402.
675. Dell'esattore e del tesoriere: rinvio, 403.
676. Somme dovute dal Comune all'esattore pel servizio delle riscossioni, ivi.
677. La spesa pel tesoriere è facolt., 404.
678. Questioni relative al servizio delle riscossioni: rinvio, ivi.

§ 5. Spese per le imposte dovute dal Comune . . *Pag.* 404

679. Il Comune e le leggi civili e finanziarie, *pag.* 404.
680. Il Comune è soggetto a tutte le leggi finanziarie, 405.
681-682. Imposte e tasse erariali a cui il Comune è soggetto: rinvio, ivi.

§ 6. Servizio sanitario . . . . . *Pag.* 405

683. Spese obbligatorie pel servizio sanitario, *pag.* 406.
684. Differenza fra il n. 5 dell'art. 116 della legge 20 marzo 1865 e il n. 5 dell'art. 175 della legge vigente, ivi.
685. Modo in cui i Comuni devono provvedere all'assistenza sanitaria, ivi.
686. Se sia consentito ai Comuni di dividere la cura medica dalla chirurgica, 407.
687. Comuni nei quali all'assistenza sanitaria provvedono istituzioni particolari, ivi.
688-689-690-691-692-693. Se l'obbligo dei Comuni diprovvedere all'assistenza sanitaria sia principale ed assoluto, 407-410.
694-695-696-697. Assistenza generale degli abitanti: questioni, 410-411.
698-699. Consorzi comunali per l'assistenza sanitaria, 412.
700. Residenza dei sanitari nei Comuni divisi in frazioni, 413.
701. Elenco dei poveri ammessi alla cura gratuita, ivi.
702. Se vi si possa sostituire l'elenco degli abbienti non ammessi, 414.
703. Nomina, conferma e licenziamento dei medici: rinvio, ivi.
704. Obbligo della somministrazione gratuita dei medic. ai poveri, ivi.
705-706. Spese per servizi sanitari imposte ai Comuni dalla legge sanitaria del 1888, 415.
707. Questioni circa la competenza passiva delle spese, ivi.
708-709. Cura zooiatrica obbligatoria, 416.
710. Altre spese che possono essere obbligatorie per certi Comuni, 417.

§ 7. Spese per la conservazione del patrimonio comunale e per l'adempimento degli obblighi relativi . . *Pag.* 417

711. La presente disposizione comprende tutti i beni del Comune, anche quelli di uso pubblico, *pag.* 417.
712. Che significhi « conservazione », ivi.
713. Beni immobili e mobili, 418.
714. Biblioteche comunali, ivi.
715. Monumenti, ivi.
716. Beni dello Stato in uso ai Comuni, ivi.
717. Riparazioni dei fabbricati, ivi.
718. Vigilanza sulle riparazioni, 419.
719. Assicuraz. dei beni comunali, ivi.
720. Spese pel personale di vigil., ivi.
721. Spese per l'ademp. degli obblighi relativi al patrim. comunale, ivi.

§ 8. Pagamento dei debiti esigibili. Spese relative alle liti *Pag.* 420

A) Obbligazioni civili dei Comuni; debiti esigibili; delegazioni a favore della Cassa dei depositi e prestiti.

722. Obbligazioni del Comune: da che derivano, *pag.* 420.
723. Norme regolatrici, ivi.
724. Come debbono intendersi i debiti esigibili dei Comuni, 421.
725. Lo stanziamento in bilancio di una somma pel pagamento di un debito non basta a costituire il Comune debitore, ivi.
726. I debiti debbono essere liquidi ed esigibili, ivi.
727. Capitale, interessi e spese, ivi.
728. Rate di mutui, ivi.
729. Mutui con la Cassa di depositi e prestiti, 422.
730. Leggi sulla Cassa relative ai mutui ai Comuni, ivi.
731-732. Norme legislative pel rimborso questi mutui: sistema: delegazioni emesse dai Comuni, ivi.
733. Obblighi degli esattori, 424.
734. Funzione della Sezione di credito comunale e provinciale presso la Cassa depositi e prestiti, ivi.
735. Richiesta di prestiti da parte dei Comuni alla Sezione: rinvio, ivi.

B) Pagamento dei debiti comunali. Esecuzione forzata contro i Comuni.

736. Norme pel pagamento dei debiti comunali, *pag.* 425.
737. Cause dei debiti, ivi.
738. Sentenze di condanna, ivi.
739. Questioni sul pagamento dei debiti, 426.
740. Norme stabilite dalle leggi, ivi.
741. Autonomia dell' amministrazione pubblica: questa provvede a tutti i bisogni, 427.
742-743. Regola il pagamento dei debiti comunali, ivi.
744. Celebre parere di massima del Consiglio di Stato francese, 428.
745. Disposizioni del progetto Depretis pel pagamento di questi debiti, 429.
746. Perchè si ritiene vietata l'esecuzione coattiva contro i Comuni, 430.
747-748. La legge presume, di regola che alle spese dei Comuni provvedono le loro rendite ordinarie, 431-432.
749-750. Il Codice civile sottrae l'alienazione dei beni comunali al diritto comune, 433.
751. Esistono leggi speciali, 434.
752. Perchè di queste leggi speciali, ivi.
753. Conseguenze che derivano dall'applicazione del diritto esecutivo ordinario contro i Comuni, 435.
754. La legge ha voluto evitarle, ivi.
755. Le vere *regulae juris*, 436.
756. Le sentenze contro i Comuni non possono produrre ipoteca giudiziaria sui loro beni, ivi.
757. Delle ipoteche convenzionali sui beni comunali, ivi.
758. Stato presente della dottrina e della giurisprudenza circa il procedimento esecutivo contro i Comuni, 438.
759. Temperamenti che si potrebbero adottare, 439.
760. Degli stanziamenti da farsi in caso di liti non ancora decise, ivi.

§ 9. Strade comunali. Fiumi. Torrenti. Altre opere pubbliche *Pag.* 440

A) Strade comunali.

761. Legislazione sulle strade comunali, 441.
762. Distinzione delle strade, ivi.
763. Quali sono le strade comunali, 442.
764. Loro classificazione, ivi.
765. Norme della legge 20 marzo 1865 comuni alle strade nazionali, provinciali e comunali, 444.
766. Id. id. speciali alle strade comunali, 445.
767. Id. id. alle strade vicinali, 448.
768. Legge 30 agosto 1868 sulle strade comunali obbligatorie, 449.
769. Per quali strade fosse stabilita la obbligatorietà, ivi.
770. Fondo speciale per la costruzione, 450.
771-772. Tassa sugli utenti, 450-451.
773. Prestazioni in natura, 451.
774. Diritti di pedaggio, 452.
775. Sussidi del Governo, ivi.
776. Altre agevolezze, ivi.
777. Facoltà del prefetto, 453.
778. Legge 12 giugno 1892, 454.
779. Relazioni sulle strade comunali, ivi.
780. Impiego delle truppe nella costruzione di strade, ivi.
781. Strade consorziali, 455,
782-783. Legge 19 luglio 1894 con cui furono sospese le disposizioni della legge del 1868, 455-456.
784-785-786-787-788-789-790-791. Legge 8 luglio 1903 sulla costruz. delle strade di accesso alle staz. ferroviarie, ecc., 457-461.
792. Quistioni, 462.
793. Costruzione, sistemazione e manutenzione delle strade comunali, ivi.
794. Nell'obbligo della sistemazione e manutenzione delle strade comunali non è compreso quello della costruzione di strade nuove, ivi.
795. Prestiti della Cassa depositi e prestiti, 463.
796. Con quali mezzi si fanno le spese per la costruzione delle strade, ivi.
797. Manutenzione, 464.
798-799-800-801-802. Responsabilità dei Comuni per danni recati ai privati nella costruzione e sistemazione delle strade, 464-468.
803-804. Consorzi stradali — Regole da osservarsi, 469-470.
805-806. Strade vicinali, 470.
807. Proprietà di esse — Uffici del Comune a loro riguardo, 471.
808. Concorso del Comune nella loro riparazione, ivi.
809. Loro elenco, ivi.
810. Loro inalienabilità e imprescrittibilità, 472.
811. Carattere degli atti che le riguardano, ivi.
812. Circolazione sulle strade — Regolamenti di polizia stradale, ivi.

B) Difesa dell'abitato dei Comuni contro i fiumi e torrenti.

813. L'articolo 175, n. 7, della legge comunale e l'art. 99 della legge 20 marzo 1865 sui lavori pubblici, *pag.* 472.
814. Leggi successive al riguardo: testo unico 25 luglio 1904 sulle opere idrauliche, 473.
815. Spese per le opere idrauliche in difesa dell'abitato dei Comuni, 474.
816. Formazione dei consorzi, ivi.
817. Contributo, ivi.
818. Concorso dei comuni pei loro beni, 475.
819. Iniziativa per la formazione dei consorzi, ivi.
820. Loro costituzione, ivi.
821. Loro durata e modificazione, 476.
822. Loro bilanci, ivi.
823. Criterio pel riparto dei contributi fra i consorziati, ivi.

C) Altre opere pubbliche.

824. Altri oneri dei Comuni per opere pubbliche: ferrovie, *pag.* 477.
825. Opere per la bonifica dei terreni, ivi.
826. Consorzi di irrigaz. e di deriv., ivi.
827. Spese legalmente deliberate, 478.
828. Spese per opere pubbliche obbligatorie per consuetudine, ivi.

§ 10. Costruzione e mantenimento di porti, fari ed altre opere marittime . . . . . *Pag.* 478

829-830. L'articolo 175, num. 9, e le leggi speciali sui porti e fari, *pag.* 478.
831. Legge 2 aprile 1885, 479.
832-833. Spese a carico dei Comuni pei porti, le calate, banchine, ecc. 479-480.
834. Classificazione dei porti, 480.
835. Stanziamenti di ufficio sui bilanci comunali, ivi.

§ 11. Mantenimento e ristauro degli edifizi, acquedotti comunali, vie interne, piazze pubbliche . . . . . *Pag.* 481

836. Manutenzione degli edifici comunali, *pag.* 481.
837. Acquedotti comunali, ivi.
838. Vie interne e piazze, 482.
839. Per le vie interne l'obbligo si limita alle spese di pura conservazione, ivi.
840. Quando cessa l'obbl. dei Com., 483.
841. Obblighi stabiliti da leggi, ivi.
842. Regolamenti e consuetudini, 484.

§ 12. Spese per cimiteri . . . . . *Pag.* 485

843. Disposizioni legislative sui cimiteri: rinvio, *pag.* 485.
844. La legge sanitaria e il regolamento di perizia mortuaria, ivi.
845. Obbligo dei Comuni di avere almeno un cimitero, ivi.
846. Spese pel cimitero: cosa comprendono, ivi.
847-848. Nazionalità e culto: cimiteri speciali, 486.
849. Se possano imporsi ad altri le spese, ivi.
850. Altre spese pei cimiteri, ivi.
851. Danni derivanti dalla costruzione dei cimiteri, ivi.

§ 13. Spesa per l'istruzione elementare. . . . . *Pag.* 487

852. Leggi diverse sulle spese per la istruzione elementare, *pag.* 487.
853. Obblighi del Comune, 488.
854. Numero delle scuole, ivi.
855. Scuole inferiori e superiori, ivi.
856. Scuole serali e festive, 489.
857. Nom. e lic. dei maestri: rinvio, ivi.
858. Concorso dello Stato e delle Provincie nelle spese per le scuole primarie: scuole private, ivi.
859. Scuole facoltative, 490.
860. Estens. dell'obbl. delle spese, 491.

§ 14. Spesa per l'illuminazione . . . . . *Pag.* 491

861. Contraddizione nel disposto della legge, *pag.* 491.
862. Carattere di questa spesa, 492.
863. Nè la legge nè il regolamento di pubblica sicurezza provvedono, ivi.

§ 15. Spesa per i registri dello stato civile. . . *Pag.* 492

864. Cosa comprende l'obbligo della spesa pei registri dello stato civile, *pag.* 492.

§ 16. Spesa per l'associazione alla *Raccolta ufficiale degli atti del Governo* . . . . . *Pag.* 493

865. L'obbligo della spesa per la *Raccolta ufficiale degli atti del Governo* non si estende alla *Gazzetta ufficiale del Regno*, 493.
866-867. Se possa dirsi obbligatoria la spesa per l'associaz. al *Bollettino ufficiale della Prefett.*, 493-494.
868. Non è obbligatoria la spesa per un commento alla legge comunale e provinciale, 494.

§ 17. Spesa per la festa nazionale . . . . . *Pag.* 494

869. Festa nazionale per celebrare l'Unità d'Italia e lo Statuto del Regno, *pag.* 494.
870. Festa del XX Settembre, 495.

§ 18. Spesa per le elezioni . . . . . *Pag.* 495

871. Cosa comprende l'obbligo della spesa per le elezioni, *pag.* 495.
872. Comprende le elezioni politiche e amministrative, ivi,
873. Elezioni commerciali, ivi.
874. Quali sono le spese per le elez. che vanno sostenute dal Comune, 496.
875. Cibarie agli uffici elettorali, ivi.
876. Spese di trasf. pei presidenti, 497.
877. Spese successive alla proclam., ivi.

§ 19. Concorso nelle spese consorziali . . . . . *Pag.* 498

878. Spese consorziali, *pag.* 498.
879. Quando nasca l'obbl. e come cessi, ivi.

§ 20. Spese pel carcere mandamentale e per la custodia dei detenuti . - . . . . . *Pag.* 498

880. Carcere mandamentale e custodia dei detenuti, *pag.* 498.
881. Disposizioni della legge 14 luglio 1889 al riguardo, 499.
882. Ragione della legge del 1889, 500.
883. Sue innovazioni, ivi.
884. Sua applicazione, ivi.
885. Art. 160 del Regolamento comunale, 501.
886 Obblighi futuri dei Comuni, 502.
887. Questioni, ivi.
888. Gestione delle spese pel carcere mandamentale, ivi.
889. Spese di gestione, 503.

§ 21. Spese per la polizia locale . . . . . *Pag.* 503

890. Cosa comprende la pol. loc., *p.* 503.
891. Spese per lo sgombro della neve, ivi.
892. Altre spese di polizia locale, 504.
893. Guardie municipali, ivi.

§ 22. Altre spese obbligatorie . . . . . *Pag.* 504

894. Disposizione finale dell'art. 175, *pag.* 504.
895. Spese rese obbligatorie dalla legge comunale e provinciale non contenute nell'art. 175, ivi.
896. Id. id. da legge dei cessati Governi non abrogate, 505.
897. Id. id. da leggi del Regno, 506.
898. Loro enumerazione, ivi.
899. Spese per gli uffici di conciliazione, per le Preture, le Corti di assise e i Tribunali civili e penali, 507.
900. Spese di casermaggio, ecc., 508.

ARTICOLO 176 . . *Pag.* 510-511

901. Carattere delle spese facoltative: rinvio, *pag.* 510.

ARTICOLO 177 . . *Pag.* 511-529

902. Critica di questo articolo e della cattiva disposizione delle norme di contabilità comunale nella legge e nel regolamento, 515.
903. Disposizioni complementari dell'articolo 177 nella legge del 1902 sulla riscossione delle imposte dirette, 516.
904. Obbligo dell'esattore comunale di tenere la cassa del Comune, 517.
905. Tesoreria comunale esercita da un istituto di credito, ivi.
906. Diritti speciali del Comune come ente pubblico sul suo tesoriere, 518.
907. Nomina del tesoriere: rinvio, ivi.

908. Se il Comune eccede la sovrimposta non può nominare un tesoriere speciale, 519.
909. La nomina del tesoriere non può eccedere il decennio esattoriale in corso, ivi.
910. Carattere eccezionale della nomina di un tesoriere speciale, 520.
911-912-913. Cauzione del tesoriere, 520-521.
914. Obbligo del tesoriere di rendere il conto: rinvio, 521.
915. Funzioni del tesoriere comunale: esazioni delle rendite e pagamento delle spese, ivi.
916-917. Obblighi del tesoriere circa il versamento delle somme incassate, 522.
918. Riscossioni speciali e straordinarie, 523.
919. Quietanze delle entrate riscosse dal tesoriere, ivi.
920. Responsabilità per le mancate riscossioni, 524.
921-922-923-924. Compensi per le riscossioni del tesoriere, 524-527.
925. Obbligo del tesoriere di pagare le spese del Comune coi fondi in cassa, 528.
926. Visite di cassa, ivi.

ARTICOLO 178 . . *Pag.* 529-536

927. Senso della parola « entrate » e della parola « esazione ». *pagina* 530,
928. Bilancio e ruoli: distinzione, ivi.
929-930. Ruoli: principali massime stabilite dalla giurispr. al riguardo, 531.
931. Ruoli e quadri esecutivi nelle Provincie meridionali, 533.
932. Privilegi fiscali, 533.
933. Leggi speciali sulla mano regia nelle diverse Provincie, ivi.
934. Riscossione di crediti di ragione privata, 536.
935. Se il privilegio fiscale possa stabilirsi per contratto, ivi.
936. Se il Comune possa rinunziarvi, ivi.

ARTICOLO 179 . . *Pag.* 537-539

935. Contenuto dell'articolo *pag.* 537.
936. Ragione della disposizione, ivi.
937. Obbligo della Giunta municipale, 538.
938. Forza di tale obbligo, ivi.
939. Conseguenze, ivi.
940. Partecipazione delle nuove entrate al Consiglio, ivi.
941. Correlazione fra l'art. 179 della legge e l'art. 131, capoverso ultimo, del Regolamento comunale, 539.

ARTICOLO 180 . . *Pag.* 539-559

942. Ordinativi di pagamento: mandati e ruoli di spese fisse, *pag.* 542.
943. Concetto dei mandati e ruoli complessivi, ivi.
944. Concetto dei ruoli di spese fisse, 543.
945. Norme per la emissione dei medesimi e respons. del tesoriere, 544.
946. Mandati provvisori, ivi.
947. Divisione dell'argomento: emissione dei mandati: indagini preliminari: autorizzazione, impegno, liquidazione della spesa, 545.
948. Forma del mandato: firma che deve avere, 546.
949. Firma del sindaco e di un assessore, 547.
950. Quando possa essere firmato da un assessore supplente, ivi.
951-952-953-954-955-956-957-958. Se spetti alla Giunta o al sindaco la emissione dei mandati sui fondi a calcolo, 547-554.
959. Indicazioni che il mandato deve contenere, 554.
960. Bollo sui mandati, 555.
961. Id. sui ruoli di spese fisse, ivi.
962. Procedimento stabilito pel *pagamento* dei mandati, 556.
963. Concetto teorico-pratico dei residui passivi, 557.
964. Rinvio agli art. 140-143 del Regolamento comunale, 559.

ARTICOLO 181 . . *Pag.* 559-570

965. Responsabilità del tesoriere per il pagamento. Varie ipotesi, *pagina* 559.
966. Mandati irregolari nella forma, 560.
967. Id. non corrispondenti al bilancio, ivi.
968. Id. fuori bilancio ma per spese obbligatorie, 562.
969. Azione di rivalsa del tesoriere, ivi.
970. Mandati che non si riferiscono a regolari deliberazioni o ad impegni giustificati, 563.
971. Id. a favore del tesoriere, 565.
972. Coordinamento della responsabilità degli amministratori per la emissione del mandato colla responsabilità del tesoriere pel pagamento, ivi.
973. Il tesoriere è responsabile della irregolarità estrinseca del mandato e della mancanza della speciale deliberazione di liquidazione della spesa nei casi tassativi contemplati dalla legge e dal regolamento, 567.
974. Pagamento di somme senza mandato o in più del mandato, ivi.
975. La responsabilità del tesoriere pei pagam. irreg. non è assoluta, 568.
976. Responsabilità del sindaco e degli assessori. Azione *de in rem verso*, 569.
977. Rifiuto o ritardo del pagamento di mandati, ivi.
978. Sequestro della somma portata dal mandato, 570.

ARTICOLO 182 . . *Pag.* 571-582

979. Responsabilità contabile e responsabilità penale per chi si ingerisce indebitamente nel maneggio dei danari del Comune, *pag.* 571.
980. Come va intesa la locuzione « senza legale autorizzazione », 572.
981. Il Comune non può autorizzare persone diverse dal tesoriere o dall'esattore a maneggiare il danaro comunale, ivi.
982-983. Quando vi è indebito maneggio di danaro comunale, 573.
984. *Quid* quando l'esattore paghi in luogo del tesoriere, ivi.
985. Riscossione del dazio consumo, ivi.
986. Incassi irregolari, 574.
987. Erogazione di somme proprie per conto del Comune, 575.
988. Altri esempi di indebito maneggio del danaro comunale, 576.
989. Maneggio per interposta persona, 577.
990. Limiti della disposizione dell'articolo 182, 578.
991. Come si esplica il giudizio contabile, 579.
992. La responsabilità per l'indebito maneggio è solidale, ivi.
993. Obbligo del maneggiatore di danaro comun. di render conto, ivi.
994. La responsabilità degli amministratori per indebito maneggio può essere esaminata fuori del giudizio sul conto del tesor., ivi.
995. Non può tener luogo del conto una semplice liquidaz. del debito, ivi.
996. Giurisdizione pei giudizi contabili, ivi.
997. L'approvazione del conto del tesoriere non esaurisce la competenza amministrativa, ivi.
998. Pendenza di giudizio penale, 581.
999. Connessione di causa, ivi.
1000. Discarico per le spese, 582.
1001. Responsabilità per danni nascenti da indebito maneggio, ivi.
1002. Id. dipendente dagli ordinativi di spese, ivi.

ARTICOLO 183 . . *Pag.* 582-583

1003. Concetto della disposizione, *pagina* 583.
1004. Sua importanza pratica — Applicazione dell'art. 179, ivi.
1005. Applicazione dei privilegi fiscali, ivi.
1006. Limite di applicazione dell'articolo 183, ivi.

ARTICOLO 184 . . *Pag.* 583-606

1007. Concetto dell'esercizio finanziario, *pag.* 584.
1008. Sua durata, ivi.
1009-1010-1011. Come debba comprendere e comprenda il conto del bilancio e il conto generale del patrimonio, 585-587.
1012. Conto del bilancio: come il bilancio sia di competenza, non di cassa, 587.
1013. Conto generale del patrimonio: sua materia, 588.
1014. Formazione e presentazione del bilancio, ivi.
1015. Classificazione delle entrate e delle spese, 589.
1016. Entrate e spese effettive, 590.
1017. Concetto del movimento dei capitali, 591.
1018. Improprietà dell'espressione « movimento dei capitali », 592.
1019-1020-1021-1022-1023 1024. Quando questo movimento si verifichi, 592-595.
1025. Contabilità speciali, 595.
1026-1027-1028-1029. Partite di giro — Analisi del concetto, 595-597.
1030-1031-1032. Entrate e spese ordinarie e straordinarie, 598-599.
1033. Spese obbligatorie e facoltative: rinvio, 599.
1034. Spese fisse e variabili, ivi.
1035. Iscrizione delle entrate e delle spese in categorie, articoli e lettere, 600.
1036. Modo in cui le entrate e le spese devono essere inscritte in bilancio, ivi.
1037. Ulteriori considerazioni sul carattere di competenza del bilancio, ivi.
1038. Chiusura dell'esercizio finanziario al 31 dicembre, 602.
1039. Spese effettuabili dopo la chiusura dell'esercizio, 603.
1040. Le economie ed i residui dell'esercizio, 604.
1041. Se il capitale e gli interessi dei mutui non contratti debbano figurare fra i residui, ivi.
1042-1043. Eliminazione dei residui attivi e passivi, 605.
1044. Resa dei conti da parte dell'esattore o tesoriere: rinvio, 606.

ARTICOLO 185 . . *Pag.* 606-607

1045. Concetto della disposiz., *p.* 606.
1046. Necessità di una speciale deliberazione approv. della spesa, ivi.
1047. Necessità della previa approvazione dell'impegno, 607.
1048. Indicazione dei mezzi per provvedere alle nuove e maggiori spese, ivi.
1049. Caso in cui tali mezzi non siano indicati, ivi.

ARTICOLO 186 . . *Pag.* 607-612

1050. Scopo del fondo di riserva e di quello per le spese impreviste, *pag.* 608.
1051. Prelevazioni sul fondo di riserva, 609.
1052. Se possano essere fatte per spese facoltative, ivi.
1053. Approvazione dei prelevi da parte del Consiglio; caso in cui il Consiglio neghi la sua approvazione, ivi.
1054. Destinazione da darsi alla parte del fondo di riserva non assorbita da prelevi, 610.
1055. Destinazione del fondo per le spese impreviste, ivi.
1056. Se sia erogab. in spese facolt., ivi.
1057. Competenza e responsabilità della Giunta per l'erogazione del fondo per le spese impreviste, 611.
1058. Storni in aggiunta o a diminuzione di questo fondo, ivi.

ARTICOLO 187 . . *Pag.* 612-614

1059. Stabilimenti cui l'articolo si applica: rinvio, *pag.* 612.
1060. Comprensione della locuzione » stabilimenti speciali », ivi.

1061. Critica dell'espressione « istituzioni che appartengono al Comune » : rinvio, 612.
1062. Gestione diretta di corpi morali autonomi da parte del Consiglio comunale, ivi.
1063. Quando la contabilità degli stabilimenti speciali debba essere aggiunta al bilancio del Comune come allegato e quando debba farne parte integrale, 613.
1064. Classificaz. nel bilancio com. delle entr. e delle spese degli stabilim. speciali ammin. dal Comune, ivi.
1065. Frazioni aventi patrimoni e redditi propri, ivi.
1066. Avvertenze particolari, ivi.
1067. Servizi municipalizzati, 664.

CAPO VI.

Della vigilanza ed ingerenza governativa e delle attribuzioni della Giunta provinciale amministrativa sull'Amministrazione comunale.

Osservazioni generali . . . . . *Pag.* 615

1068. Triplice vigilanza sulle Amministrazioni comunali, *pag.* 615.
1069. Fondamento della vigilanza giuridica, 616.
1070. Essa non entra nel merito dell'atto, ivi.
1071. Ingerenza economica, ivi.
1072. Fondamento della vigilanza economica, 617.
1073. Inesattezza della pretesa analogia fra la tutela del diritto civile e la tutela amministrativa, ivi.
1074. Raffronto e differenza fra l'una e l'altra, 618.
1075. Quando la Giunta provinciale o il prefetto compiono uffici tutelari, 619.
1076. Scopo della vigilanza sui Comuni, 620.
1077. Come dev'essere esercitata, ivi.
1078. La approvazione e le autorizzazioni, ivi.
1079. Legislazione comparata; Inghilterra, 621.
1080. Francia, 622.
1081. Belgio, 623.
1082. Olanda, 624.
1083. Prussia, ivi.
1084. Austria, 625.
1085. Svizzera, 626.
1086. Antichi Stati d'Italia: Due Sicilie, ivi.
1087. Stato Pontificio, ivi.
1088. Toscana, 627.
1889. Modena, ivi.
1090. Parma, 628.
1091. Lombardia, ivi.
1092. Stati Sardi, ivi.
1093. Regno d'Italia — Legge 20 marzo 1865, 629.
1094. Inconvenienti del sistema di vigilanza introdotto da questa legge, ivi.
1095-1096. Riforme proposte e attuate, 630.
1097. Giunta provinciale amministrativa — Sua composizione: rinvio, 631.
1098. Ingerenza della Commissione centrale pei dazi interni di consumo istituita dalla legge 23 gennaio 1902, ivi.
1099. Id. della Commiss. reale istituita dalla legge 17 maggio 1900, 632.
1100. *Referendum*. Partecipazione diretta del popolo nell'amministrazione locale: esempi dell'antichità, 633.
1101. Id. presso i popoli moderni, ivi.
1102. Id. negli ex-Stati italiani, ivi.
1103. Id. nella legislazione italiana attuale, 634.
1104. Passaggio all'esame delle disposizioni della legge attuale, 635.

ARTICOLO 188 . . *Pag.* 635-640

1105. Obbligo dei sindaci d'inviare al prefetto due esemplari delle deliberazioni del Consiglio e della Giunta, *pag.* 636.
1106. L'art. 188 della legge e l'art. 88 del regolamento, ivi.
1107. Ragione della predetta disposizione, 637.

1108. Deliberazioni relative alla mera esecuzione dei provvedimenti deliberati, 638.
1109. La trasmiss. si fa per estratto, ivi.
1110. Bollo, ivi.
1111. Termine, ivi.
1112. Pubblicazione nell'albo pretorio, 639.
1113. Deliberazioni d' urgenza della Giunta, ivi,
1114-1115. Rilascio della ricevuta, ivi.
1116. Annessione di documenti, 640.

ARTICOLO 189 . . *Pag.* 641-654

1117. Funzione del prefetto e del sottoprefetto, *pag.* 641.
1118. Il prefetto non deve occuparsi del merito delle deliberazioni comunali, ivi.
1119. Come deve provvedere se le riconosce viziate nel merito, 642.
1120. Come devono interpretarsi i poteri del prefetto, ivi.
1121. Importante parere del Consiglio di Stato, ivi.
1122. Conseguenze, 643.
1123. Il prefetto esamina anche le deliberazioni soggette all'approvazione della Giunta provinc., ivi.
1124. Quando vi sia la violazione di legge, 644.
1125-1126. Applicaz. ed esempi, 644-645.
1127. Casi in cui il prefetto può entrare in apprezzam. di fatto, 645.
1128. Deliberazioni d' urgenza della Giunta e del Consiglio, 646.
1129. Deliberazioni contrarie all'ordine pubblico, al buon costume, diffamatorie e ingiuriose, ivi.
1130. *Quid* se il Consiglio ricusa di stanziare in bilancio spese obbligatorie? 648.
1131. Può l'autorità giudiziaria dichiarare viziata di nullità una deliberazione consigliare? ivi.
1132-1133. Soluzione della quistione, 649.
1134. Effetti dell'articolo 5 della legge sul contenzioso amministrativo, ivi.
1135-1136-1137-1138-1139-1140-1141-1142. Incompetenza del prefetto circa le deliberazioni dei Consigli in materia elettorale: giurisprudenza del Consiglio di Stato, 650-653.
1143. A chi spetta il diritto di ricorso contro tali deliberazioni, 654.

ARTICOLO 190 . . *Pag.* 654-656

1144. Sospensione delle deliberazioni consigliari, *pag.* 654.
1145-1146. Chi può decretare la sospensione, ivi.
1147. Comunicazione del decreto di sospensione, 655.
1148. Scopo della comunicazione, ivi.
1149-1150. Motivazione del decreto, ivi.
1151. Termine per l'emanazione del decreto, 656.
1152. Perentorietà, ivi.
1153. Quando sarebbe illegale la sospensione, ivi.
1154. Esempi, ivi.

ARTICOLO 191 . . *Pag.* 657-672

1155. Quistioni da esaminare, *pag.* 657.
1156. Quando la deliberazione consigliare divenga esecutiva, ivi.
1157. Deliberazioni su materie elettorali, 658.
1158. Deliberazioni soggette all'approvazione dell'autorità tutoria, ivi.
1159. Può sospendersi una deliberazione già munita del visto? ivi.
1160. Il termine di 30 giorni non è assoluto, 659.
1161-1162. Visto apposto sotto condizione, ivi.
1163. Decreto di sospensione emesso fuori termine, 660.
1164. Termine pei conti consuntivi e bilanci, ivi.
1165. Giudizio dei conti, ivi.
1166-1167. Notificazione al sindaco del decreto di sospensione, ivi.
1168. Obbligo di sentire il Consiglio prima di decret. l'annullamento, 661.
1169-1170. Se il prefetto possa annullare una deliberazione prima di averla sospesa, 661-662.

1171. Deliberazioni di urgenza, 662.
1172. Consiglio e Giunta, 663.
1173. Le deliberazioni soggette all'approvaziono tutoria possono eseguirsi d'urgenza? ivi.
1174. A chi spetta l'apprezzamento dell'urgenza, 664.
1175. Il prefetto solo, e non il sotto-prefetto, può annullare le deliberazioni illegali, 665.
1176. Annullam. a tutela di eventuali diritti di privati: inammess., ivi.
1177-1178. Obbligo di sentire il Consiglio di Prefettura, 665-666.
1179-1184. Può il prefetto annullare una deliberaz. già vistata? 666-669.
1185. *Quid*, quando il prefetto ha già rinviato al Comune la deliberazione col visto? 669.
1186. Termine per pronunciare il decreto di annullamento. 670.
1187. Può il sotto-prefetto rivocare il suo visto? ivi.
1188. Motivazione del decreto di annullamento, 671.
1189. Notificazione del decreto al Comune. ivi.
1190-1191. Effetti dell'annullamento di una deliberazione riguardo ai terzi, ivi.
1192. Competenza giudiziaria sulla legalità delle deliberazioni, 672.

ARTICOLO 192 . . *Pag.* 672-679

1193. Ragione della legge, *pag.* 673.
1194. Principî generali sui ricorsi, ivi.
1195. Il solo Consiglio comunale può ricorrere contro i decreti dei prefetti: può la Giunta deliberarlo d'urgenza, 674.
1196-1197. Se proposto da altri può valere come denuncia, ivi.
1198. *Quid*, se il sindaco ricusi di proporre un ric. delib. dal Cons., ivi.
1199. Termine per ricorrere, 675.
1200-1201. Decorrenza, 675-676.
1202. Il Governo provvede, sentito il Consiglio di Stato, 676.
1203. Ricorso alla IV Sezione del Consiglio di Stato, ivi.
1204. Effetti della decorrenza del termine, ivi.
1205. *Quid*, se il Consiglio rinnova la deliberazione annullata, ivi.
1206. Annullamento della deliberazione con cui il Consiglio decida il ricorso, 677.
1207. Ricorso della Giunta, ivi.
1208. Rinuncia al ricorso, 678.
1209. Lo scioglimento del Consiglio non fa cadere il ricorso, ivi.
1210. Obbiezioni: sono confutate, 679.

ARTICOLO 193 . . *Pag.* 679-694

1211-1212. Funzioni conferite dall'articolo 193 al prefetto, *pag.* 681.
1213. Queste funzioni possono essere esercitate anche dal sotto-prefetto, ivi.
1214. Distinzione fra le funzioni di ispezione e le funzioni di coercizione, ivi.
1215. Potestà del prefetto, 682.
1216. Generalità delle disposizioni dell'art. 3 della legge e dell'art. 1 del Regolamento, ivi.
1217. Che s'intende per « servizio degli uffici comunali », ivi.
1218. Effetti speciali a ciascuna delle due funzioni, 683.
1219. Carattere preventivo della funzione di vigilanza, ivi.
1220. Questa funz. deve essere adempita da impiegati governativi, ivi.
1221. Obbligo del sindaco e del segretario, 684.
1222. Esercizio della funzione coercitiva del prefetto sugli uffici comunali, ivi.
1223. Quali sono i servizi per l'inadempimento dei quali può il prefetto mandare un commiss., ivi.
1224. Esempi, ivi.
1225. Non vi è una norma generale, 685.
1226-1227. Criterî regolativi, 685-686.
1228. Se il prefetto debba prima ammonire il Comune. 686.
1229. Soluzione affermativa, 687.
1230. Differenze fra l'articolo 19 del Regolamento 8 giugno 1865 e l'articolo 44 del Regolamento 19 settembre 1899, ivi.
1231. Quando non occorra l'ammonizione del sindaco, ivi.

1232. Se il commissario debba essere un funzionario, 688.
1233. Delle spese per l'invio di un commissario, ivi.
1234. A chi competono, 689.
1235. Concetto dei combinati art. 193 della legge e 44 del Regolam., ivi.
1236. *Quid*, quando la negligenza è imputabile al sindaco, ivi.
1237. Sua responsabilità, 690.
1238-1239. Ragioni per determinarla, ivi.
1240. Anticipazione della spesa per parte della cassa comunale, ivi.
1241. Competenza passiva della spesa, 691.
1242-1243. Caso in cui l'inchiesta è provocata da reclami o denuncie di privati, 691-692.
1244. Durata della missione, 692.
1245. Pratica arbitraria di alcuni prefetti, ivi.
1246. Mezzi per reprimere la negligenza degli uffici comunali, 693.
1247. Giurisprudenza del Consiglio di Stato, ivi.
1248. Obbligo del Comune di anticipare la spesa, ivi.
1249. Rivalsa, ivi.
1250. Provvedimento, ivi.
1251. Misura della indennità, 694.
1252. Diritto di ricorso in via gerarchica dei Comuni in caso di uso ingiustificato della facoltà di cui all'art. 193, ivi.
1253. Non è mai ammesso ricorso alla Giunta provinciale amministrativa, ivi.

ARTICOLO 194 . . *Pag.* 695-741

§ 1. Osservazioni generali . . . . . *Pag.* 696

1254. Carattere delle funzioni della Giunta provinciale amministrativa, *pag.* 697.
1255. Sono atti di imperio o di amministrazione, non di giurisdiz., ivi.
1256. L'autorizzazione o l'approvazione della Giunta provinciale amministrativa è necessaria a perfezionare l'atto consigliare, ivi.
1257. Deliberazioni della Giunta municipale, 698.
1258. Le rispettive competenze della Giunta prov. e del prefetto, ivi.
1259. Nullità degli atti consigliari, ivi.
1260. Se sia applicabile la prescrizione dell'azione di nullità, 699.
1261. Diritti dei terzi, ivi.
1262-1263. Dell'*actio de in rem verso*, 700.
1264. Atti pei quali non occorre approvazione della Giunta provinciale amministrativa, ivi.
1265. La transaz e il compromesso, 701.
1266. Limiti dei poteri della Giunta provinciale amministrativa, ivi.
1267. Oggetto di essi, 702.
1268-1269. Norme per l'esercizio di tali poteri, 702-703.
1270. Non v'è termine pei provvedimenti della Giunta provinciale amministrativa, 703.
1271. Ricorso contro di essi, ivi.
1272. Quando si può promuovere efficacemente, ivi.

§ 2. Alienazioni di beni e valori comunali: costituzione di servitù, contrattazione di prestiti . . . . *Pag.* 704

1273. Atti soggetti all'approvaz. della Giunta prov. amm., *pag.* 704.
1274. Alienazione di immobili, ivi.
1275-1276. Che s'intenda per beni immobili, 705.
1277. Fabbricati di legno fissi al suolo, ivi.
1278. Vendita di piante, di derivazioni d'acqua, ivi.
1279. Costituzione di enfiteusi sopra un fondo comunale, ivi.
1280. Concessione di occupazione del suolo comunale, 706.
1281. Divisioni e transazioni, 707.
1282. Casi di diniego di approvazione da parte della Giunta prov., ivi.
1283. Titoli del debito pubblico, 708.
1284. Cauzione e pegno con titoli del debito pubblico, ivi.
1285-1286. Alienazione di debiti industriali o di credito, ivi.
1287. Dilazione concessa al debitore, ivi.
1288. Condono di interessi, ivi.
1289. Cancellazione di crediti dichiarati inesigibili, 709.
1290. Condono o cessione di fitti, ivi.

1291. Novazione del debitore, 709.
1292. Novazione obbiettiva, ivi.
1293. *Datio in solutum*, ivi.
1294. Cancellazione di ipoteca, 710.
1295-1296. Alienazione di azioni industriali, 711.
1297-1298-1299. Costituzione di servitù, ivi.
1300. Contrattazione di prestiti, ivi.
1301-1302-1303. Poteri della Giunta provinciale amministrativa e del Consiglio di Stato, 712-713.
1304. Prestiti sotto forma di lotteria, 713.
1305. Id. con la Cassa di credito comunale e provinciale, ivi.

§ 3. Acquisti di azioni industriali: impieghi di danaro *Pag.* 714

1306. Oggetto del n. 2 del presente articolo, *pag.* 714.
1307. Censura di esso, ivi.
1308. L'art. 161 messo in rapporto con l'art. 194, n. 2: acquisto di titoli di debito pubblico esteri, 715.
1309-1310. Se per gli acquisti contemplati nel n. 2 dell'art. 194 occorra l'osservanza della legge 21 giugno 1896, ivi.
1311. Impieghi di danaro, 716.
1312. Impieghi di danaro sottratti alla approvazione della Giunta provinciale amministrativa, 717.
1313. Ragione della disposizione, ivi.
1314. Dovere della Giunta di esaminare tali impieghi, ivi.
1315. A quali beni immobili si estenda la esenzione, 718.
1316. Ricostruzione di uno stabile, ivi.
1317. Acquisto di mobili, ivi.
1318. Mutui guarentiti con ipoteca, ivi.
1319. Id. id., con fideiussione o pegno, 719.
1320. Versamento di somme nella Cassa dei depositi e prestiti; acquisto di buoni del Tesoro, ivi.

§ 4. Locazioni e conduzioni oltre i dodici anni . . *Pag.* 719

1321. Locazioni e conduzioni, *pag.* 719.
1322. Cose mobili ed immobili, ivi.
1323. Locazione d'opera: impiegati e salariati, ivi.
1324. Se vi sia contraddizione fra il n. 3 dell'art. 194 e il n. 4, 720.
1325. Se le locazioni oltre i 12 anni non approvate siano nulle o riducibili, ivi.
1326-1327. Locazione non dodicennale prorogata ad oltre il dodicennio dal suo principio, 721.

§ 5. Spese che vincolano i bilanci per oltre cinque anni *Pag.* 722

1328. Vincolo ultraquinquennale: spese obbligatorie e facoltative, *p.* 722.
1329. Atti e contratti di durata indeterminata, ivi.
1330. Nomine e conferme di impiegati ed agenti comunali, 723.
1331. Regolamenti organici: è necessaria la approvazione della Giunta provinciale amministrativa, ivi.
1332. Nullità delle deliberazioni portanti vincolo ultraquinquennale non approvate, 724.
1333. Effetti e limiti di questa nullità, ivi.
1334-1335. Cessazione, ivi.
1336. Spesa per durata inferiore a cinque anni, ma rinnovabile, 725.
1337. Norme da seguire nell'esame delle questioni, ivi.
1338. Obbligazioni indeterminate, ivi.
1339. Consorzi, ivi.

§ 6. Classificazione, apertura e ricostruzione delle strade comunali . . . . . *Pag.* 726

1340. Classificazione delle strade comunali, *pag.* 726.
1341. A quali strade si riferisce la legge, ivi.
1342. Nozione dell'interv. della Giunta provinciale amministrativa, ivi.
1343. Cambiamenti nella classificazione delle strade comunali, ivi.
1344. Quando possano aver luogo, 727.
1345. Aggiunte nella classificazione, ivi.
1346. Progetti di apertura e ricostruzione di strade, 728.

1347. L'art. 27 della legge sui lavori pubblici, 728.
1348. Manutenzione delle strade, ivi.
1349. Parere del Genio civile, ivi.
1350. Ricorso, 729.
1351. Soppressione di strade comunali, ivi.
1352. Piani regolatori edilizi, ivi.

§ 7. Introduzione dei pedaggi . . . . . *Pag.* 730

1353. Dei pedaggi, *pag.* 730.
1354. Quando il Comune possa imporre pedaggi, ivi.
1355. Se possa imporsi pedaggio per la manutenzione di una strada, 731.
1356. Anche le tariffe debbono essere approvate, ivi.
1357. Pedaggi anteriori alla legge del 1865, ivi.
1358. Sono soggette all'approvazione tutoria le mutazioni dei pedaggi già esistenti, ivi.
1359. Indole giuridica del pedaggio, 732.
1360. Deve essere temporaneo, ivi.
1361. Ma la legge non prescrive alcuna durata, 733.
1362. Ricorso, ivi.

§ 8. Regolamento di uso e di amministrazione dei beni del Comune e delle istituzioni da esso amministrate . . *Pag.* 733

1363. Se la disposizione dell'art. 194, n. 7, si applichi così ai regolamenti di uso e di amministrazione dei beni del Comune come a quelli delle istituzioni che esso amministra, *pag.* 734.
1364. Soluzione, ivi.
1365. Quali siano i beni contemplati dalla presente disposizione, 735.
1366. Quali le istituzioni, ivi.
1367. Regolam. per l'esercizio degli usi civici nelle Provincie merid., ivi.
1368. Necessità del reclamo, 736.
1369. Regol. delle aziende municip., ivi.

§ 9. Regolamenti dei dazi e delle imposte comunali . *Pag.* 736

1370. Quali sono i regolamenti soggetti all'approvazione, *pag.* 736.
1371. Anche le tariffe devono essere approvate, ivi.
1372. Quando occorre l'approvazione per decreto regio, 737.
1373. Modificazioni di regolamenti già approvati, ivi.
1374. Efficacia obbligatoria dei regolamenti approvati, ivi.
1375. Facoltà della Giunta provinciale di modificare un regolamento già approvato, ivi.
1376. Regolamenti di imposta che devono essere compilati (e non solo approvati) dalla Giunta provinciale, ivi.
1377. Se debba essere sottoposta all'approvazione della Giunta provinciale anche la deliberazione consigliare istitutiva della tassa, ivi.

§ 10. Regolamento di edilità e polizia locale . . *Pag.* 738

1378. Regolamenti di edilità e di polizia locale, *pag.* 738.
1379. Rinvio, ivi.
1380. I regolamenti di igiene sono sottratti alla Giunta provinciale amministrativa, ivi.
1381. Regolamenti comunali per la prevenzione della pellagra, 739.

§ 11. Il Ministero e i regolamenti comunali . . *Pag.* 739

1382. Quali regolamenti devono essere trasmessi dal prefetto al Ministero, *pag.* 739.
1383. L'invio al Ministero non ne sospende la esecuzione, ivi.
1384. Regolamenti sulla tassa di occupazione del suolo pubblico, 740.
1385. Facoltà di annullamento del Governo per tutti i regolamenti, ivi.
1386. Limiti di questa facoltà, ivi.
1387. Altri regolamenti comunali, ivi.
1388. Abrogazione dell'art. 168 del testo unico del 1889, 741.

ARTICOLO 195 . . *Pag.* 741-776

§ 1. Osservazioni generali . . . . . *Pag.* 742

1389. I Comuni e le liti, *pag.* 742.
1390. Scopo dell'art. 195: suoi difetti, ivi.
1391. Suo contenuto, 743.
1392. L'autorizzazione a stare in giudizio è richiesta solamente per le liti relative a beni stabili, ivi.
1393. Mobili ed immobili nell'antico e nel moderno diritto, ivi.
1394. Esame dell'art. 195, 744.
1395. Questioni cui dà luogo, ivi.

§ 2. Quali siano i beni e quali i diritti ad essi relativi per i quali la lite richiede l'autorizzazione della Giunta *Pag.* 745

1396. Quali sono i beni ai quali l'art. 195 si riferisce, *pag.* 745.
1397. Distinzione dei beni secondo il Codice civile, ivi.
1398. Giudizi possessori, 746.
1399. Divisioni di eredità, ivi.
1400. Azioni relative ai beni stabili: giurisprudenza, ivi.
1401. Se l'art. 195 si estenda ai giudizi relativi alle iscrizioni nominative del Debito pubblico, 747.
1402. Azioni relative a beni mobili, 748.
1403. Criterio regolatore della distinzione fra le azioni relative ai beni stabili e ai beni mobili, ivi.
1404. Se il ricorso del Comune in linea contenziosa amministrativa possa considerarsi come un'azione relativa a diritti sopra beni stabili quando oggetto del ricorso sia la proprietà di beni immobili, 749.

§ 3. Il Comune attore e il Comune convenuto . . *Pag.* 749

1405. L'autorizzazione è necessaria al Comune così attore come convenuto, *pag.* 750.
1406. Perchè necessaria specialmente al Comune come attore, ivi.
1407. Censura fatta alla disposizione per la quale la legge vuole l'autorizzazione a stare in giudizio anche pel Comune convenuto, ivi.
1408. Inesattezza delle parole « aderire a una domanda »: ciò che volle dire il legislatore, 751.
1409. L'art. 195 e l'art. 204 della legge, ivi.
1410. Il quasi-contratto giudiziale, ivi.
1411. Applicazione dell'art. 195 alle adesioni del Comune alle domande avversarie, 752.
1412. Ancora il Comune convenuto, ivi.
1413. Dei terzi attori contro il Comune, ivi.
1414. Contraddizioni da evitare, 753.
1415. L'art. 25, n. 8, della legge sul Consiglio di Stato, ivi.
1416. Erronea invocazione dell'art. 126, n. 5, ivi.
1417. Opinione degli autori sulla questione, ivi.
1418. Giurisprudenza, 754.
1419. Conclusione, ivi.
1420. Vero concetto dell'art. 195 dato dalla *Riv. amministrativa*, ivi.
1421. L'art. 195 e l'art. 341 del Codice civile Albertino, 755.
1422. L'autorizzazione al Comune attore o convenuto dinanzi ai tribunali stranieri, ivi.
1423. Giudizio di un Comune contro altro Comune, 756.
1424. Comuni di due Provincie diverse, ivi.
1425. Comune contro lo Stato, ivi.

§ 4. Per quali gradi di giurisdizione è necessaria l'autorizzazione a stare in giudizio . . . . . *Pag.* 756

1426. Effetti dell'autorizzazione in ordine ai gradi di giurisdizione: se valga solo pel primo grado, *pag.* 756.
1427. Se valga anche per l'appello, 757.
1428. Se valga anche per la cassazione, ivi.
1429. Dottrina e giurisprudenza, 758.

1430. L'autorizzazione data senza riserva deve valere per tutti i gradi di giurisdizione, 759.
1431. Facoltà del Consiglio di deliberare la non continuazione della lite, ivi.
1432. Se la Giunta provinciale possa imporre al Consiglio di continuare la lite, ivi.
1433. L'autorizzazione pel giudizio principale vale anche pei giudizi accessori, ivi.

§ 5. Dinanzi a quali giurisdizioni sia necessaria al Comune l'autorizzazione della Giunta provinciale amministrativa *Pag.* 759

1434. L'autorizzazione è necessaria davanti a tutte le giurisdizioni: anche amministrative, *pag.* 760.
1435. Giudizi arbitrali, ivi.
1436. Conciliazioni e transazioni, ivi.

§ 6. Facoltà della Giunta provinciale amministrativa in ordine all'art. 195 . . . . . *Pag.* 760

1437. Criteri direttivi della Giunta provinciale amministrativa per l'autorizzazione a stare in giudizio, *pag.* 760.
1438. Quando deve concederla e quando negarla, 761.
1439. Norme e condizioni cui può subordinarla, ivi.
1440. Nel dubbio deve concederla, ivi.
1441. Distinzione fra Comune attore e Comune convenuto, 762.
1442. Dottrina e giurisprudenza, ivi.
1443. Potere di apprezzamento, 763.
1444. Obbligo della Giunta provinciale di motivare il diniego di autorizzazione, ivi.

§ 7. Diritto di ricorso del Comune . . . . *Pag.* 763

1445. L'art. 25, n. 8, della legge sul Consiglio di Stato, *pag.* 763.
1446. Competenza della IV Sezione, ivi.
1447. Il Comune e la parte contraria debbono adire direttamente la IV Sezione, 764.
1448. Esclusione del ricorso in via gerarchica contro il rifiuto della Giunta provinciale, ivi.
1449. Erronea giurisprudenza che obbliga a questo ricorso, ivi.
1450. Compito della IV Sezione, 765.

§ 8. Diritti della Giunta provinciale amministrativa se un Comune non voglia promuovere o sostenere un giudizio . *Pag.* 766

1451. Perchè occorre qui esaminare se la Giunta provinciale amministrativa possa imporre al Comune di promuovere o sostenere un giudizio, *pag.* 766.
1452. Soluzione affermativa della questione: motivi, 767.
1453. Dottrina e giurisprudenza contraddittorie, 768.
1454. Ove agisca la Giunta provinciale spetta al prefetto di rappresentare il Comune in giudizio, ivi.
1455. Quando è che il prefetto provvede in luogo del Consiglio comunale, 769.
1456. Perchè, anche nel caso dell'articolo 292, occorre l' intervento della Giunta provinciale, ivi.
1457. Il Comune può sempre sostituirsi alla Giunta provinciale per continuare il giudizio da essa promosso, ivi.
1458. Poteri della Giunta provinciale amministrativa, 770.
1459. Spese della lite promossa o sostenuta dalla Giunta prov., ivi.

§ 9. Revoca dell'autorizzazione concessa o concessione dell'autorizzazione negata . . . . . *Pag.* 770

1460. La Giunta prov. amministrativa nel concedere o negare l'autorizzazione fa atto d'imperio, *p.* 770.
1461. Facoltà di revocare l'autorizz., ivi.
1462. Id. di concederla dopo averla negata, ivi.

1463. Effetti della revoca dell'autorizzazione già concessa, 771.
1464. Diritti della parte contraria in caso di revoca, ivi.
1465. Incompetenza dell'autorità giudiziaria a giudicare dei motivi della revoca, ivi.

§ 10. Delle frazioni . . . . . *Pag.* 771

1466. Le frazioni in giudizio, *pag.* 771.
1467. Le parrocchie, 772.
1468. Per le frazioni e le parrocchie ricorrono le norme stabilite pei giudizi dei Comuni, ivi.
1469. Il verbale delle deliberazioni prese a norma dell'art. 127 dev'essere sottoposto al *visto* prefettizio, ivi.
1470. Intervento della Giunta provinciale amministrativa, ivi.

§ 11. Quando dev'essere concessa l'autorizzazione a stare in giudizio . . . . . *Pag.* 773

1471. Non vi è termine per la decisione della Giunta provinciale amministrativa a concedere o a negare l'autorizzazione, *pag.* 773.
1472. *Quid* in caso di urgenza, ivi.
1473. Anche la parte contraria può eccitare le decisioni della Giunta provinciale, ivi.
1474. Doveri dell'autorità giudiziaria, ivi.
1475. Contestazione del giudizio: necessità della deliberazione del Consiglio, 774.
1476. L'autorizzazione può intervenire in qualunque stadio del giudizio, ivi.

§ 12. Effetti della mancata autorizzazione a stare in giudizio *Pag.* 774

1477. Effetto della mancata autorizzazione: rinvio, *pag.* 774.

§ 13. Desistenza dal giudizio: rinuncia agli atti del giudizio *Pag.* 774

1478. I Comuni non possono rinunziare ai loro diritti, *pag.* 774.
1479. La deliberazione di desistenza di un giudizio dev'essere approvata dalla Giunta provinciale amministrativa, 775.
1480. Dispos. del Cod. di proc. civ., ivi.
1481. Poteri della Giunta provinc., ivi.

ARTICOLO 196 . . *Pag.* 776-781

1482. Principî fondamentali sull'autonomia dell'azione amministrativa, *pag.* 776.
1483. Applicazione di questi principî negli art. 196, 197 e 245, ivi.
1484. Le spese obbligatorie, 777.
1485. Gli stanziamenti d'ufficio spettano alla Giunta provinciale, non al prefetto, ivi.
1486. Eccezione, ivi.
1487. La Giunta provinciale non può delegare i suoi poteri, ivi.
1488. Oggetto che deve avere lo stanziamento d'ufficio, 778.
1489. Casi in cui la Giunta può procedere allo stanziamento, ivi.
1490. Deve trattarsi di somma liquida ed esigibile, ivi.
1491. Limite al potere della Giunta, ivi.
1492. Obbligo della Giunta di sentire prima il Consiglio comunale, 779.
1493. Diritto di ricorso, ivi.
1494. Termine, ivi.
1495. Effetti dello stanziamento, ivi.
1496. Quando questo può farsi, 780.
1497. Invito al Comune di provvedere ai mezzi, ivi.
1498. Facoltà della Giunta provinciale di provvedere d'ufficio in luogo del Comune, ivi.
1499. Se la Giunta possa fare storni di fondi, ivi.
1500. La Giunta non può stanziare d'ufficio spese facoltative, ivi.
1501. Principali criteri per l'esercizio delle facoltà spettanti alla Giunta provinciale amministrativa, ivi.
1502. Formazione del bilancio, 781.

ARTICOLO 197 . . *Pag.* 781-789

1503. Importanza dell'articolo 197, *pagina* 782.
1504. Diversità fra l'articolo 142 della legge del 1865 e l'art. 197 della presente legge, ivi.
1505. Carattere delle facoltà assegnate alla Giunta provinciale amministrativa in relazione alle competenze dei Consigli e delle Giunte municipali, 783.
1506. Ampiezza delle fac. della Giunta provinciale amministrativa, ivi.
1507. Casi preveduti dall'art. 197, ivi.
1508. Il rilascio dei mandati di pagamento erroneamente attribuito alla Giunta municipale, 784.
1509. Norme da osservare nel rilascio dei mandati, ivi.
1510. I mandati e gli stanziamenti in bilancio, ivi.
1511. Quando manchi lo stanziam., 785.
1512. Casi previsti dall'art. 197, ivi.
1513. Norme per l'esercizio dei poteri della Giunta provinciale, ivi.
1514. *Quid*, se, spedito il mandato, il credito diventi litigioso? ivi.
1515. *Quid*, se il Comune sia condannato con sentenza provvisoriamente esecutiva? 786.
1516. La Giunta provinciale deve sentire prima il Consiglio, ivi.
1517. Rifiuto del tesoriere di pagare, ivi.
1518. Deliberazioni esecutorie, ivi.
1519. A chi competa l'esecuzione, 787.
1520. Operazioni rese esecutorie per legge, ivi.
1521. Generalità delle disposizioni dell'articolo 197 sulla potestà della Giunta provinciale amministrativa, ivi.
1522. La Giunta provinciale si sostituisce alla Giunta municipale e al Consiglio in tutte le loro competenze, ivi.
1523. Distinzione fra la potestà della Giunta provinciale e quella del prefetto, 788.
1524. Doveri della Giunta provinc., ivi.

ARTICOLO 198 . . *Pag.* 789-790

1525. Origine e ragione dell'art. 198, *pag.* 789.
1526. Perchè fu tolto ai prefetti l'obbligo di far conoscere i motivi del diniego del visto, ivi.
1527. Nullità del provvedimento della Giunta provinciale, 790.
1528. Ordinanze interlocut. della Giunta, ivi.

ARTICOLO 199 . . *Pag.* 790-797

1529. Diritto di ricorso contro le decisioni della Giunta provinciale amministrativa, *pag.* 791.
1530. Garanzie del diritto di ricorso, ivi.
1531. Compete al Consiglio comunale ed alla Giunta municipale, ivi.
1532. Diritto di ricorso del prefetto; censura della legge, ivi.
1533. Oggetto e limiti di questa disposizione, 792.
1534. Perchè le deliberaz. della Giunta provinciale amministrativa sono dette erroneamente *decisioni*, ivi.
1535. Generalità dell'articolo 199, ivi.
1536. Doveri del Consiglio comunale pendente il ricorso, 793.
1537. Deliberazione del ricorso, ivi.
1538. Rigetto del ricorso per motivi di forma, ivi.
1539. Quali decisioni della Giunta provinciale amministrativa si possono impugnare, ivi.
1540. Vi è un termine pel ricorso? 794.
1541. Chi non può ricorrere pel Comune o pel prefetto, 795.
1542. Procedimento, ivi.
1543. Se il ricorso abbia effetto sospensivo, ivi.
1544. Ricorsi su deliberazioni concernenti regolamenti comunali, ivi.
1545. Provvedimenti presi d'ufficio dalla Giunta provinciale amministrativa a carico del Comune, 796.
1546. In nessun caso i ricorsi hanno effetto sospensivo, ivi.
1547. Parere del Consiglio di Stato: ricorso alla IV Sezione del Consiglio di Stato, ivi.

CAPO VII.

Disposizioni generali per l'amministrazione comunale.

ARTICOLO 200 . . *Pag.* 797-807

§ 1. Norme generali sulle contravvenzioni ai regolamenti municipali . . . . . *Pag.* 797

1548. Viziosa redazione dall'art. 200, *pag.* 798.
1549. Divisione dei regolamenti, decreti e ordinanze enunciati nell'articolo 200, ivi.
1550. Le norme regolatrici delle contravvenzioni sono contenute nel Codice penale, 799.
1551. Le contravvenzioni stabilite dai regolamenti, ivi.
1552. Classificazione delle contravvenzioni, ivi.
1553. Prescrizioni; pene, 800.
1554. Regolamenti sulla esazione dei tributi comunali, ivi.
1555. Le contravvenzioni ai regolamenti comunali sono reati di azione pubblica, ivi.
1556. Classificazione delle pene, 801.
1557. La reprenzione giudiziale ai contravventori, ivi.
1558. Le pene stabilite dal Codice penale non possono essere nè accresciute, nè mutate, ivi.
1559. Non vi è contravvenzione quando il regolam. non è approvato, ivi.
1560. I Comuni non possono fare regolamenti sanciti da pene se non sulle materie determinate dalla legge, ivi.
1561. Delle contravvenzioni risponde anche il minore di età, 802.
1562. Anche le contravvenzioni alle ordinanze e ai decreti dei prefetti, sotto-prefetti e sindaci sono di azione pubblica, ivi.

§ 2. Regolamenti per l'esecuzione delle leggi concernenti l'esazione delle imposte comunali . . . . *Pag.* 802

1563. Specialità delle norme di esazione pei diversi tributi locali, *p.* 802.
1564. Competenza già data ai Com., ivi.
1565. È passata al Governo e alla Giunta provinciale amministrativa, 803.
1566. Tre categorie di regolamenti pei tributi comunali, 804.
1567. Obbligatorietà dei regolamenti: limiti, ivi.

§ 3. Regolamenti pel godimento dei beni comunali, per l'ornato e la polizia locale . . . . . *Pag.* 804

1568. Facoltà dei Consigli comunali di regolare l'uso dei loro beni, *p.* 805.
1569. Sanzioni penali pei relativi regolamenti, ivi.
1570. Norme per le contravvenzioni, ivi.
1571. Regolamenti per l'ornato e la polizia locale; pene ai contravventori, ivi.
1572. Presunzione della legalità dei regolamenti, 806.

§ 4. Ordini, provvedimenti dei prefetti, dei sotto-prefetti e dei sindaci . . . . . *Pag.* 806

1573. Quali provvedimenti dei prefetti, sotto-prefetti e sindaci contempla la legge, *pag.* 806.
1574. Se sulle contravvenzioni a tali provvedimenti sia ammessibile il componimento, ivi.
1575. Le ordinanze del sindaco hanno tutte eguale autorità, 807.

ARTICOLO 201 . . *Pag.* 807-811

1576. Regole sulle prove dei reati, *p.* 807.
1577. Principio sancito dall'art. 201 sulla prova delle contravvenzioni, 808.
1578. Relazione sulla deposizione, ivi.
1579. Giurisprudenza, ivi.
1580. Entro qual termine deve essere asseverata la contravvenzione col giuramento, 809.
1581. Se il termine sia perentorio, ivi.
1582. Se sia necessario che il giuramento sia prestato dinanzi al sindaco, 810.
1583. Le disposizioni sulle contravvenzioni sono solamente applicabili ai regolamenti locali, ivi.
1584. Notificazione del verbale, 811.

ARTICOLO 202 . . *Pag.* 811-820

1585. Chiamata del contravv., *pag.* 811.
1586. Quando è obbligatoria, ivi.
1587. Carattere della composizione, 812.
1588. Conseguenze, ivi.
1589. Verbale della conciliazione, 813.
1590. Sottoscrizione, ivi.
1591. Il segretario non ha diritto ad emolumento, ivi.
1592. La redazione del verbale è di essenza, ivi.
1593. Il verbale è titolo esecutivo, 814.
1594. *Quid* se sono più i contravventori e uno solo comparisca? ivi.
1595. Vi è solidarietà fra più contravventori? ivi.
1596. Effetti della mancata concil., ivi.
1597. Prescrizione, 815.
1598. Dell'oblazione, ivi.
1599. Differenze fra le oblazioni, ivi.
1600. Quando non vi è parte lesa non è prescritto il tentativo di conciliazione, 816.
1601-1602. Fin quando il contravventore può fare l'oblazione, 816-817.
1603. Verbale dell'oblazione, 818.
1604. Effetti di essa, ivi.
1605. L'oblazione non è tassa, 819.
1606. Se il minor. possa fare l'oblaz., ivi.
1607. Regolamenti locali cui l'art. 220 non si applica, ivi.

ARTICOLO 203 . . *Pag.* 820-824

1608. Trasmissione degli atti della contravvenzione al pretore, *p.* 820.
1609. Il sindaco nel giudizio di contravvenzione agisce *iure proprio*, 821.
1610. Per costituirsi parte civile deve essere autorizzato, ivi.
1611. La non-comparizione del sindaco non arresta l'azione, ivi.
1612. Il sindaco, malgrado l'azione in corso, ha sempre i poteri dell'articolo 151, ivi.
1613. Spese pei giudizi contravv., 822.
1614. Azione del privato leso dalla contravvenzione, 823.
1615. Delle persone civilmente responsabili, ivi.
1616. Delle ammende, ivi.
1617. *Quid* delle spese in caso di assoluzione? 824.

ARTICOLO 204 . . *Pag.* 824-834

1618. Casi contemplati dall'art. 204, *pag.* 824.
1619. Inesattezza delle espressioni usate da detto articolo, 825.
1620. Come avrebbe dovuto essere formulato, ivi.
1621. Casi diversi in esso contemplati, ivi.
1622. Lite iniziata unicamente dal sindaco, ivi.
1623. Quando venga posteriormente ratificata, 826.
1624. Quando non sia ratificata, ivi.
1625. Lite deliberata dalla Giunta municipale, ivi.
1626. Quando ricorra l'applicazione dell'art. 204, 827.
1627. Mancanza dell'autorizzazione della Giunta provinciale amministrativa, ivi.
1628. Responsabilità solidale degli amministratori, ivi.
1629. Effetti di una lite non autorizzata, ivi.

1630. Primo sistema, 828.
1631. Secondo sistema, ivi.
1632. Terzo sistema, ivi.
1633. Ragioni in favore di questo sistema; art. 2 del Codice civile, 829.
1634. Le pubbliche amministrazioni in giudizio, ivi.
1635. Diritti del Comune, 830.
1636. Conseguenze, ivi.
1637. La sentenza di condanna del Comune non può essere eseguita, ivi.
1638. Dottrina e giurisprudenza, 831.
1639. Se la nullità derivante dalla mancanza di autorizzazione possa essere eccepita da tutte le parti, ivi.
1640. Non può essere eccepita che dal Comune, 832.
1641. Motivi di questa dottrina, ivi.
1642. Suo fondamento nei Codici civile e di procedura civile, 833.
1643. Dottrina e giurisprudenza francese, ivi.
1644. Distinzione fra la deliberazione del Consiglio comunale che vota la lite e l'autorizzazione della Giunta provinciale, 834.

Lire 12

THE NEW YORK PUBLIC LIBRARY
REFERENCE DEPARTMENT

This book is under no circumstances to be taken from the Building

Form 410